

Resum executiu

1. Introducció

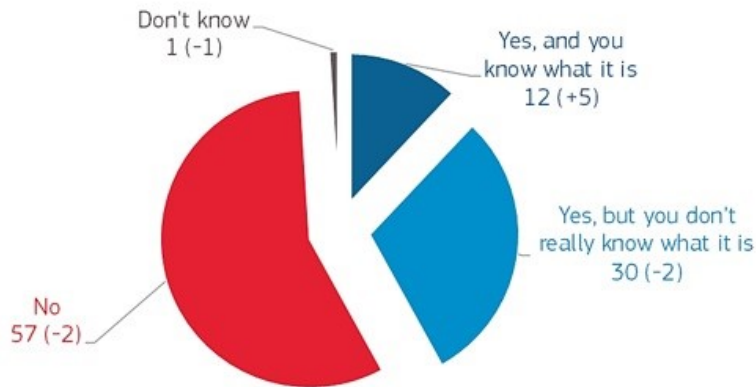
L'Anuari del Bon Govern i de la Qualitat de la Regulació és una **publicació anual** de la **Fundació Democràcia i Govern Local, amb la col·laboració de la Federació de Municipis de Catalunya** i el suport de la Comissió Nacional del Mercat i de la Competència, que analitza cada any, mitjançant participació 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 a innovar en reptes socials de manera col·laborativa, per a compartir informació i experiències. Aquest mètode aporta contextos més creatius, amb horitzontalitat i empatia; més representatius, perquè 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.

En l'Anuari s'aborden **temes com** la qualitat de la regulació, la protecció dels denunciants o alertadores (*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, l'avaluació de les polítiques públiques o el paper dels *lobbies*, entre 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 en la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea - aprovada en 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- i és molt sovint aplicat pel Tribunal Europeu de Drets Humans. La Comissió Europea va publicar en 2019 [una enquesta de l'Eurobaròmetre](#) sobre el coneixement de la Carta per part de la ciutadania. Segons aquesta, encara que la situació ha millorat lleugerament des de 2012, només el 42% dels entrevistats havia sentit parlar de la Carta i solo el 12% coneixia el seu contingut.

QB1 Have you ever heard of the Charter of Fundamental Rights of the EU?
(% - EU)



(March 2019 - June 2012)

Els resultats també mostren que sis de cada deu enquestats desitjarien tenir més informació sobre la Carta i sobre on acudir en cas de vulneració dels seus drets.

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

En aquest context, el *Anuari del Bon Govern i de la Qualitat de la Regulació 2023*, publicat en 2024 i dirigit pels professors Ponce (UB) i Villoria (URJC) i coordinat pel prof. Capdeferro (UB), es dedica en bona part, encara que no únicament, als **Nudges (esperons) i les aportacions conductuals per a la millora de les decisions del poder executiu, amb especial atenció al món local, perquè es tracta d'un tema poc estudiat a Espanya i necessitat d'anàlisi per la seva creixent aplicació en la pràctica.**

S'empen en el text les expressions originals en anglès “*nudging*” i “*nudge*”. La seva traducció a l'espanyol recomanada per la Fundació de l'Espanyol Urgent (FUNDEÚ RAE, assessorada per la Reial Acadèmia Espanyola i promoguda per l'Agència EFE i el banc BBVA) és “*acicate*”, que es defineix com a “*incentiu*” o “*estímul*”, que pot ser una alternativa a “*nudge*” quan s'empra com a substantiu (véase FUNDEÚ RAE, *Acicate alternativa a nudge*, (10 Oct. 2017) *Cercador urgent de dubtes*, disponible a: <https://www.fundeu.es/recomendacion/acicate-alternativa-a-nudge/>).

D'acord amb les aportacions provinents de les denominades *behavioural sciences* o ciències de la conducta humana, sobretot de la psicologia - amb els coneguts treballs de Kahneman, premi Nobel d'Economia en 2002, mort al març de 2024 i a qui es dedica aquest Anuari - i de l'Economia - amb diversos premis Nobels en els últims anys en relació amb l'anomenada economia conductual, entre ells Richard H. Thaler en 2017- en l'actualitat s'ha arribat a un punt en què és acceptat àmpliament que la racionalitat absoluta de la persona, la de l'*homo economicus* no existeix, ja que, abans de res i pel que ara ens interessa, és limitada i perquè, a més, aquesta concepció de l'ésser humà no té en compte comportaments perfectament racionals com la reciprocitat i l'altruisme.

D'altra banda, tal racionalitat està interferida per heurístiques i biaixos. A causa de tot això, el nostre cervell ens enganya, no infreqüentment. Els avanços científics mostren que les persones no som decisores perfectes que maximitzem el nostre interès amb racionalitat

absoluta. Les desviacions de la racionalitat de les persones estan ja ben estudiades, ja que els heurístics generen errors sistemàtics i previsibles: els biaixos cognitius. El sistema de pensament automàtic (o sistema 1, en la terminologia de Kahneman, enfront del sistema 2 més reposat i racional) dona lloc a aquests.

Aquests avanços científics són rellevants per a les ciències socials en general. En concret, en l'actualitat es parla ja d'Economia *i Dret conductuals*, ja que les ciències de la conducta humana porten anys, com diem, qüestionant el model d'*homo economicus* de l'economia clàssica.

És a partir d'aquestes aportacions científiques citades que sorgeix la noció de *nudging* i *nudge* (que pot traduir-se per esperó en català), molt emprada en el sector privat, i no sempre amb finalitats lloables, i que ha inspirat concretes polítiques públiques reguladores en diferents països de tot el món, i a les quals l'expresident nord-americà Obama dedico atenció durant el seu mandat amb dues ordres executives que va dictar sobre aquest tema. El concepte ha donat lloc, a més, a estructures organitzatives específiques per a impulsar aquests esperons (cas notori de la unitat britànica *Behavioural Insights Team*, que ja ha complert una dècada de treball) i informes de la Unió Europea.

Fins al moment, Espanya roman aliena a aquests moviments internacionals d'innovació administrativa.

Des d'una perspectiva purament lingüística, *nudging* en anglès significaria empènyer suaument o donar un copet en les costelles sobretot amb el colze amb la finalitat d'avisar, recordar o amonestar suaument a un altre. En el seu seminal treball sobre el tema, publicat fa més d'una dècada (i traduït a l'espanyol i publicat com *Una petita empenya*, per l'editorial Taurus, que ja ha conegut una segona edició en 2021 en anglès) R. H. Thaler i Cass Sunstein (jurista nord-americà i gestor en temes de millora reguladora en l'Administració Obama) defineixen el *nudging* en l'àmbit de les polítiques públiques com:

“qualsevol aspecte de l'arquitectura de les decisions que modifica la conducta de les persones d'una manera predictable sense prohibir cap opció ni canviar de manera significativa els seus incentius econòmics. Perquè es pugui considerar com *nudge*, ha de ser barat i fàcil d'evitar. Els *nudges* no són ordres”

Exemples de *nudges* poden ser:

-Opcions establertes per defecte (que poden emprar-se, per exemple, a favor de la decisió de donar òrgans o en favor de l'estalvi per defecte per a la jubilació)

-Obligacions d'informació que corresponen a empreses privades per a orientar l'activitat dels consumidors (per exemple, respecte a l'impacte de la seva activitat en el medi ambient, com en el cas de fabricants d'automòbils)

-Posada a la disposició d'informació per part de la pròpia administració (sobre grau de compliment tributari o altres comportaments dels conciutadans). Un exemple, entre altres, el constitueix el cas del municipi de Sant Marcos, a Califòrnia, els EUA. el qual usant un *nudge* va aconseguir alterar la conducta dels seus ciutadans: els que consumien per sobre de la mitjana van baixar el seu consum. I ho va aconseguir informant els veïns del consum mitjà d'energia de la seva ciutat i acompanyant la informació d'una emoticona, això és un senyal no verbal, amb una cara contenta o trista, en funció del consum individual (pot veure's: [Energy Use Study Demonstrates Power of Social Norms – Association for Psychological Science – APS](#)).

Aquest tipus d'intervenció administrativa, denominada a vegades “paternalisme llibertari”, una expressió una mica confusa que potser era millor substituir per la d'intervenció liberal, apareix com a interessant en el futur pràctic en el nostre propi context per a millorar el govern i l'administració.

Per descomptat, els esperons (*nudges*) i les aportacions conductuals connecten, com vam dir, amb els conceptes de bona governança, bon govern i bona administració.

Encara que aquesta perspectiva apareix com a prometedora per a aconseguir una activitat administrativa més simple, eficient i eficaç en el servei als interessos generals, es precisa més recerca futura, considerar les crítiques que el *nudging* ha suscitat en relació amb la seva incidència en els drets dels ciutadans - en poder tractar-se d'una espècie de manipulació d'aquests - les seves derivacions negatives - com el denominat *sludge* (*chapapote* en castellà o fang administratiu) o els *dark patterns* (patrons foscos) - així com el seu control jurídic efectiu, judicial en el seu cas, en garantia d'aquests.

2. Estructura de l'Anuari

Tenint present aquest marc conceptual, l'Anuari inclou, en primer lloc, diversos estudis doctrinals de reconeguts especialistes. Així es compta en primer lloc, com és habitual, amb l'anàlisi transversal del professor Andry Matilla sobre el concepte jurídic de bona administració.

En la segona secció d'aquest Anuari, dedicada als estudis referits a les aportacions conductuals i els esperons (*nudges*), comptem en aquesta ocasió amb quatre estudis del professor Rivero, dels professors Noguera i De Quintana, de Gaviño i Cuevas del BBVA i de González, Tarrega, Vela i Bisharat de la CNMC. En ells s'analitzen qüestions rellevants com el concepte de *boosting* o reforçament cognitiu, el de *non take up* o impossibilitat de rebre les prestacions al fet que es té dret per la presència de *sludge* o *fang* administratiu, la importància de les aportacions conductuals per a la defensa de la competència i dels consumidors o l'experiència BELA en el sector bancari, respectivament.

En la secció de pràctiques específiques la professora Elisa Moreu Carbonell analitza diverses experiències concretes locals d'utilització d'aportacions conductuals i *nudges*, prestant singular atenció al denominat urbanisme tàctic i al cas de les “superilles” de Barcelona.

Es tanca 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.

3. Conclusions, Propostes i Recomanacions

A la vista del previ *Living Lab* celebrat al novembre de 2023 i de les anàlisis incloses en aquest Anuari de 2023, es poden destacar aquí les següents **conclusions (un total de 8) que, al seu torn, impliquen propostes i recomanacions per als reguladors i gestors públics (un total de 5):**

Conclusions:

1. La utilització de les aportacions conductuals per a la millora de les decisions administratives **no és una moda passatgera**. Es tracta d'una perspectiva basada en anàlisis empíriques sòlides, sostinguda per diversos premis Nobel d'economia en les últimes dècades i utilitzada per autoritats públiques i reguladors, amb notables exemples en l'àmbit local, a tot el món, així com també per empreses privades.
2. Les aportacions conductuals tenen en els esperons (*nudges*) un dels seus instruments estrella. No obstant això, no és l'únic. **El *boosting* o reforçament cognitiu es revela com una altra eina útil, que pot i ha de combinar-se amb els esperons i les ordres i prohibicions**. Es dirigeix a les competències cognitives i motivacionals de les persones amb l'objectiu de permetre als individus l'autonomia per a prendre les seves pròpies decisions, ja que ens equipen amb les eines per a fer-ho per nosaltres mateixos i en els nostres propis termes. Estan dissenyats per a permetre a les persones aprofitar l'aprenentatge a llarg termini, donant poder a les persones per a canviar o adoptar comportaments millorant les seves capacitats de presa de decisions. Quan s'elimina un esperó el comportament normalment torna a l'estat anterior a la intervenció. Quan s'elimina el *boosting*, és probable que l'individu ja hagi après com aplicar l'ensenyament i continuarà aplicant-la a mesura que les seves competències s'hagin ampliat per a incloure aquest nou aprenentatge.

No existeix una solució única per a tots els casos: el decisor públic ha de considerar les circumstàncies específiques i emprar algunes, diverses o totes aquestes tècniques, que són complementàries, no excloents.

Els esperons són efectius (art. 103. 1 constitució espanyola, CE) i econòmics (art. 31.2 CE) per a aconseguir objectius d'interès general en determinades ocasions. Si bé han rebut **diferents tipus de crítiques**, entre elles destacadament la de la possible manipulació, les mateixes han estat respostes pels especialistes conductuals fins al moment amb solidesa. En la taula que segueix podem observar les principals crítiques als esperons i les aportacions de les ciències conductuals, acompanyades - quan n'hi ha i han estat detectats - dels **contra arguments** que diferents experts han utilitzat per a fer-los front (extret de PONCE, 2022a, es manté el castellà original):

Críticas a los acicates y las aportaciones conductuales	Contraargumentos
1. Los acicates y las aportaciones conductuales han tenido un desarrollo más amplio en los Estados Unidos y el Reino Unido, donde la intervención pública necesita ser legitimada. No serán aplicables en Europa ni en ningún otro contexto en el que la intervención pública esté más aceptada ¹ .	En un libro colectivo, CASSESE rechaza este argumento ² . Dos motivos que justifican la importancia de los acicates en cualquier contexto son la sobrerregulación existente y la necesidad de subrayar el cumplimiento de las normas y de situar en el centro a las personas objeto de regulación.
2. Son un “caballo de Troya del neoliberalismo” porque acentúan el individualismo al incidir en la conducta individual y dejar de lado las causas y responsabilidades sociales ³ .	Son medidas utilizadas por diferentes partidos políticos de distintos países del mundo. Incluyen la promoción de políticas públicas en materia social (como la inscripción automática en programas que sufragan el coste de la comida en los colegios) ⁴ y de protección del medioambiente. Sí tienen en cuenta la sociedad (sesgo del rebaño y normas sociales).
3. Promueven la idea de que los humanos son seres irracionales porque son influidos por sus sesgos cognitivos.	Niegan la idea del <i>homo economicus</i> pero no dicen que los seres humanos seamos irracionales ⁵ . Somos humanos, y por ende imperfectos, pero podemos predecir nuestros errores sistemáticos.
4. Pretenden ser la solución a todos los problemas.	Esto no es verdad ⁶ . La crítica que en ocasiones se realiza con este argumento es una falacia, pues nunca se ha afirmado tal cosa ⁷ .
5. Los acicates son una estrategia débil e insuficiente que distrae.	THALER y SUNSTEIN insisten en que los acicates pueden ser de ayuda pero no son la panacea, y no descartan la posibilidad de combinarlos con órdenes, prohibiciones e incentivos económicos ⁸ .
6. Hay muchos sesgos y no están bien definidos: existe un sesgo que lleva a ver sesgos por doquier ⁹ .	Los sesgos cognitivos son identificados mediante experimentos y es de esta forma como se conocen paulatinamente.
7. Los sesgos no duran mucho tiempo.	Hay evidencia científica a favor de la existencia de efectos duraderos en el caso sueco de las pensiones ¹⁰ .

¹ VELASCO CABALLERO, F. (2018).

² CASSESE, S. (2016).

³ En l'àmbit sociològic vegis per exemple: BERGERON, H. *et al.* (2018); CHABAL, A. (2021).

⁴ SUNSTEIN, C.R (2021).

⁵ SUNSTEIN, C.R., (2019).

⁶ Vegis el “Complains Department” a THALER, R.H/ SUNSTEIN, C.R. (2021)..

⁷ Per exemple, a H. BERGERON *et al.*, *op. cit. supra*, només es citen unes pàgines web d'un acadèmic a la pàg. 98 (nota al peu 7) i una frase d'un llibre gens clara.

⁸ Veure el “Complains Department” en R. H. THALER / C. R. SUNSTEIN, *op. cit. Supra*.

⁹ H. BERGERON *et al.*, *op. cit. supra*.

¹⁰ Veure el “Complains Department” en R. H. THALER / C. R. SUNSTEIN, *op. cit. Supra*.

8. Los sesgos no son universales y dependen de la clase social.	De acuerdo con SUNSTEIN, este es un argumento razonable ¹¹ .
9. La expresión “paternalismo libertario” da pie a confusión.	No es así: <i>paternalismo</i> se refiere a los medios usados, no a los fines perseguidos, y <i>libertario</i> hace referencia a la protección de la libertad de elección ¹² . CASSESE propone una expresión alternativa: “intervención liberal” ¹³ .
10 Los arquitectos de las decisiones son vulnerables a los sesgos y pueden actuar de forma maliciosa ¹⁴ .	Siempre habrá alguien encargado de diseñar la arquitectura de las decisiones; esto es inevitable ¹⁵ . Con el sistema del “orden y mando” (órdenes y prohibiciones) pasa lo mismo, y ello es incluso peor, porque no hay elección personal. En cualquier caso, pueden utilizarse técnicas específicas para combatir los sesgos.
11. Los acicates son una pendiente deslizante, que termina llevando siempre a una mayor intervención pública ¹⁶ .	La arquitectura de las decisiones es inevitable y los acicates garantizan la libertad de elección. No hay nada que imponga un aumento de la intervención ¹⁷ .
12. En vez de recurrir a los acicates, hay que promover más la elección activa. Hay que estimular, educar, empoderar.	A veces, obligar a alguien a tomar decisiones difíciles significa enfrentarlo a alternativas complicadas. Todas esas propuestas son compatibles con los acicates. Muchos acicates se basan en el sistema 2, no en el 1: divulgación de información, advertencias y recordatorios. Los estudios empíricos indican que la educación no es la solución a todos los males ¹⁸ .
13. Los acicates son una forma de manipulación.	La mayoría de los acicates no son manipulativos: las etiquetas, advertencias y recordatorios son mensajes claros y conocidos. Las normas predeterminadas deberían ser transparentes; solo podrían considerarse manipulación si el acicate en cuestión es opaco o si añade dificultades para que la gente pueda tomar una decisión distinta. Para evitar que pase esto, los acicates deben regirse por el principio de la publicidad ¹⁹ .
14. Los acicates solo funcionan si son opacos.	Esto no es cierto según demuestra la investigación empírica; lo que sí es verdad es justo lo contrario.
15. Hay que utilizar siempre órdenes y prohibiciones en lugar de acicates.	Esto debería ser al revés, de acuerdo con el principio de proporcionalidad: si existe la posibilidad de aplicarlos y si demuestran ser efectivos, habría que utilizar acicates porque son menos restrictivos en lo que concierne a los derechos de la ciudadanía. Los acicates solo deberían reemplazarse si implicaran externalidades negativas, si hubiera elecciones que

¹¹ C. R. SUNSTEIN, *op. cit. Supra*, p. 15.

¹² Veure el “Complains Department” en R. H. THALER / C. R. SUNSTEIN, *op. cit. Supra*.

¹³ S. CASSESE, *op. cit. Supra*.

¹⁴ A. CHABAL, *op. cit. Supra*.

¹⁵ Veure el “Complains Department” en R. H. THALER / C. R. SUNSTEIN, *op. cit. supra*.

¹⁶ A. CHABAL, *op. cit. Supra*.

¹⁷ Veure el “Complains Department” en R. H. THALER / C. R. SUNSTEIN, *op. cit. Supra*.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

	<p>podiesen perjudicar a terceros. Sin embargo, incluso en esos casos los acicates podrían aplicarse en combinación con prohibiciones, órdenes y sanciones²⁰.</p>
<p>16. Hay una crisis de reproducibilidad en las ciencias conductuales²¹.</p>	<p>Este no es un problema exclusivo de la psicología o la economía conductual. Además, parece que estas cuestiones son conocidas y que hay varios laboratorios de ideas que ya están proponiendo una agenda de cara al futuro con más rigor estadístico, menos centrada en la anécdota y más en los grandes problemas.</p>

3. Respecte a l'al·ludida manipulació, és cert que el risc existeix, especialment en l'àmbit digital, **on els patrons foscos (*dark patterns*)**, prohibits ara pel Dret de la Unió Europea, poden suposar l'aprofitament dels biaixos cognitius dels consumidors per les empreses privades en perjudici d'aquests i de la competència. Enfront dels riscos de manipulació, Sunstein (2015) proposa posar l'èmfasi en el benestar, l'autonomia i la dignitat de la persona en dissenyar-los.
4. **El futur dels esperons sembla venir lligat al seu ús conjunt amb intel·ligència artificial (el denominat *hyper nudging*)** permetent una personalització positiva dels serveis públics per als usuaris i dels productes i serveis de les empreses privades per als consumidors. L'exemple de BELA en l'àmbit bancari és interessant sobre aquest tema. No obstant això, els riscos al·ludits d'explotació de biaixos dels usuaris i consumidors estan presents també, potser especialment, en aquest ús possible d'esperons, algorismes i *big data*.
5. Si bé **Espanya està endarrerida respecte als països europeus del seu entorn, existeixen interessants experiències en el nivell local espanyol**, en àmbits diversos que inclouen l'urbanisme o la mobilitat, entre altres àmbits.
6. En l'àmbit de la promoció de la competència i de la protecció del consumidor, el coneixement de les aportacions conductuals pels organismes reguladors apareix com de gran importància i en aquesta línia estan treballant els del Regne Unit i Xile, per exemple, En el cas espanyol, la **CNMC ha anunciat l'elaboració d'un informe específic sobre aquest tema**.
7. En el cas de la **lluita contra la pobresa en el marc de l'Estat social, les aportacions conductuals i les experiències d'altres països ens poden ajudar a millorar la regulació existent**. Modificar l'arquitectura de l'elecció dels sol·licitants d'aquestes ajudes, poden resultar especialment beneficioses. Els *sludges* (*chapapote*, fang) apareixen en gran part de les nostres interaccions amb el sector públic. No obstant això, en el disseny de les polítiques socials aquestes tenen especial importància, donant lloc a la no percepció de drets o el ***non take up***, és a dir la diferència que existeix entre els drets teòricament reconeguts i la realitat. Aquesta no percepció o fins i tot el retard en la concessió de les ajudes derivades de la comprovació dels requisits, o la impossibilitat d'obtenir-les pel fang administratiu (*sludge* o *chapapote*), provoca danys a les persones que depenen dels mateixos per a la subsistència, la qual cosa també caldria tenir en

²⁰ *Ibid.*

²¹ HREHA, J.

compte en aquesta anàlisi cost-benefici que hauria de fer-se en les normes que dissenyen el sistema administratiu de tramitació i que fins ara no s'ha realitzat. Per això és necessari treballar perquè l'Estat social prestacional tingui tècniques de simplificació similars, com a mínim, a les que sí que s'apliquen ja per al desenvolupament de l'activitat privada econòmica

La presumpció que les famílies vulnerables poden fer un ús fraudulent de les ajudes, a diferència del que podria fer un empresari, és un possible perjudici moral que pot trobar-se en el defectuós disseny actual de bastants dels processos per a demanar ajudes i prestacions socials. Però es tracta literalment d'un perjudici. Les dades de què disposem semblen validar aquesta alternativa, desmentint la presència d'un frau estès en aquest camp (Ranchordás i Schuurmans, 2020). Només una petita minoria de persones que reben ajudes socials abusa del sistema: entre el 2% i el 10%, de fet, d'acord amb estudis realitzats en països com els Estats Units, Regne Unit o Països Baixos. En canvi, la despesa pública generada per la tramitació de les sol·licituds, en terme d'empleats públics utilitzats i el seu sou, si no s'externalitza aquesta tasca amb la corresponent despesa pública, és possible que superi aquest suposat frau.

És a dir, els reptes que es deriven de l'acreditació dels requisits evidencien que existeix un gran marge de millora en un àmbit rellevant, on es troben implicats diversos drets constitucionals i estatutaris (dret a la vida i a la integritat física i psicològica, dret a l'habitatge, dret a la bona administració, etc.). Aquesta millora hauria de desenvolupar-se, en primer lloc, a l'hora de respectar el dret a no demanar documentació que l'administració pugui obtenir amb els seus mitjans, prevista en la legislació. En segon lloc, a l'hora d'oferir formes d'acreditació més flexibles a les particularitats de cada cas. I, en tercer lloc, expandint l'ús de les declaracions responsables tal com es realitza amb l'activitat econòmica, per a reduir les càrregues administratives de les persones sol·licitants i agilitar el pagament de les ajudes. Es podria optar per un sistema, com ja es fa amb certes activitats econòmiques, en el qual una declaració responsable substitueixi a la presentació i verificació de requisits per a sol·licitar una prestació, comprovant, una vegada concedida l'ajuda, si les persones beneficiàries compleixen els criteris. Com és sabut la Directiva de Serveis de 2006, en l'àmbit de les activitats econòmiques, ha suposat una tendència a l'eliminació de la necessitat de sol·licitar llicències i autoritzacions administratives i la seva substitució per comunicacions prèvies i declaracions responsables. Aquest canvi s'ha produït per efecte del dret de la UE i en protecció de la llibertat de prestació i serveis.

És important iniciar un moviment regulador en l'àmbit social similar al realitzat en l'activitat econòmica. És a dir, és necessari plantejar-se, a la vista del que està succeint, passar del sistema actual de necessària sol·licitud de la persona necessitada i espera a la resolució administrativa, a un sistema en el qual pogués existir una declaració responsable de concurrència dels requisits, que donés lloc a la concessió automàtica de la prestació, sense perjudici que l'Administració, a posteriori, pugui realitzar les comprovacions i reaccionar en aquells casos en què les mateixes demostrin la inadequació de la resolució adoptada.

En aquest sentit, doncs, seria necessari que la normativa evolucionés en el futur cap a la substitució de les sol·licituds per l'inici d'ofici utilitzant les dades ja en poder de l'Administració. No obstant això, si es manté la necessitat que sigui l'interessat qui es dirigeixi a l'Administració per l'ajuda, llavors caldria substituir la sol·licitud per una declaració responsable o document similar que permetés el pagament com més de pressa millor de l'ajuda, sense perjudici que es produeixi després la pertinent comprovació

administrativa. Aquest sistema podria completar-se utilitzant les aportacions de l'anomenada ètica conductual, o *behavioural ethics*, que ha demostrat que fent signar a les persones una declaració acuradament redactada sobre l'honestetat de la seva declaració responsable ajuda a rebaixar falsedats i inexactituds (PONCE, 2021). Això sense perjudici que, si aquestes es produeixen, siguin tipificades, com ja ho són, d'infraccions administratives o fins i tot delictes penals. El que el model de declaració responsable podria recordar oportunament.

8. En fi, tot l'exposat condueix a la necessitat d'integrar les aportacions conductuals i l'ús d'esperons en l'activitat privada i pública des d'una **perspectiva transdisciplinària**. En aquesta línia, en l'àmbit del Dret conductual, per exemple, ULEN (2015), entre altres, ha destacat la necessitat d'incorporar la rellevància de la transdisciplinarietat per a la resolució de problemes complexos, la qual cosa suposa, per tant, la necessària humilitat dels diferents especialistes per a poder entrar en un diàleg fructífer amb altres especialitats, que, com el cas del Dret, no poden ser ignorades o relegades.

Propostes i Recomanacions:

1. Hauria de procedir-se a la **integració de les aportacions conductuals en l'adopció de decisions administratives i a l'ús d'esperons**. Aquesta ocupació podria realitzar-se en diversos àmbits, entre els quals pot destacar-se (PONCE, 2022 a):
 - a. La millora de la qualitat de la regulació administrativa (per mitjà d'anàlisis específiques incorporades en les avaluacions d'impacte i mitjançant tècniques enfocades a millorar la regulació) vinculada al moviment internacional per a una millor legislació, conegut en anglès com *better regulation*, que evitin el fang administratiu (*sludge*), amb especial atenció a les prestacions socials vitals per a les persones en el nostre estat de Dret a l'efecte d'evitar la impossibilitat de percebre les prestacions a les quals es té dret.
 - b. L'ús intel·ligent de la **publicitat activa** per part de les administracions en el marc de la legislació en matèria de transparència. D'aquesta manera, la publicitat activa deixa de ser un simple, encara que important, element de transparència per a convertir-se en una política pública en si mateixa, una política pública que busca orientar l'activitat del sector privat i la ciutadania per a la realització d'activitats d'interès general.
 - c. **La prevenció de la corrupció** en l'Administració i la promoció del dret a una bona administració a través del disseny d'unes institucions administratives adequades (en termes d'organització, funció pública i mecanismes de presa de decisions), tal com destaca l'OCDE²².

²² OECD (2018), Applying behavioural insights to integrity policies, en: OECD, *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Publishing, Paris, 31-51.

- d. **Intervenció pública efectiva i econòmica en la conducta del sector privat en els mercats**, com a garant de l'interès general, que fins ara ha estat el principal centre d'atenció en l'àmbit dels esperons. En aquest àmbit, **les possibilitats de protecció de la competència i dels consumidors mitjançant l'ús d'aquestes perspectives**, en combinació amb la regulació al·ludida en el punt a, són un àmbit específic de gran interès, a desenvolupar.

2. **Creació d'unitats conductuals** en les Administracions Públiques espanyoles, seguint el camí emprès internacionalment que ha donat lloc a la creació de diversos centenars d'aquestes.

L'exemple francès exposat en el *living lab* celebrat al novembre de 2024 és interessant sobre aquest tema. En el mateix va participar **la senyora Mariam Chammat**, Directora de projectes de l'equip de Ciències del Comportament en la Direcció Interministerial de la Transformació Pública (DITP) dins del Ministeri de Transformació Pública i Funció Pública francès²³. Chammat és doctora en Neurociència Cognitiva per la *Pierre and Marie Curie University*. En 2015 va cofundar *Chiasma*, empresa l'objectiu de la qual és traduir les troballes sobre el raonament (procedents de la recerca en ciència cognitiva) en tècniques que la gent pugui practicar i utilitzar en la seva pròpia vida.

En la seva exposició, Chammat va explicar com l'equip conductual de l'Administració francesa va iniciar la seva marxa anys enrere **amb un pressupost d'un milió d'euros per a desenvolupar quinze projectes i ha arribat ja als quatre milions d'euros per a desenvolupar 30, la qual cosa dona bona mostra de la seva eficàcia i eficiència**. Al llarg de la seva exposició, la ponent va explicar alguns d'aquests projectes de millora de l'Administració pública a França, incloent als ens locals, en diversos àmbits, projectes de fàcil consulta en la seva pàgina web²⁴.

La senyora Chammat, a partir de l'experiència francesa, ja consolidada, **va oferir algunes recomanacions sobre quin podria ser el millor disseny organitzatiu de futures unitats conductuals a implantar a Espanya, seguint el deixant de les més de 200 ja constituïdes en països del nostre entorn:**

1. Secundar-se en els treballs de l'OCDE sobre aquest tema i en la seva assessoria als països membres²⁵.
2. Procedir a seleccionar els projectes conductuals inicials de les unitats amb el criteri d'obtenir el major retorn possible per a convèncer als càrrecs electes i alts càrrecs de la utilitat de l'enfocament conductual. Un àmbit inicial recomanable podria ser el fiscal, actuant sobre l'increment en el pagament voluntari d'impostos pels ciutadans, en el deixant ja iniciat per altres unitats conductuals²⁶.

²³ [Direcció Interministerial de la Transformació Pública \(DITP\) dins del Ministeri de Transformació Pública i Funció Pública francès.](#)

²⁴ [Sciences Comportementales - Page 1 sud 6 | Direction interministérielle de la transformation publique \(modernisation.gouv.fr\)](#)

²⁵ [Behavioural insights - OECD](#)

²⁶ Vegeu [The ongoing impact of 'nudging' people to pay their taxes \(worldbank.org\)](#)

3. Establir una estreta col·laboració amb universitats i acadèmics especialistes en el tema i també amb el sector privat i el tercer sector.

3. **Integrar en el control de les decisions administratives, i en concret de la consideració d'alternatives, el maneig d'aportacions conductuals**, d'acord amb el principi de proporcionalitat i el principi/dret a una bona administració.

Com és sabut, segons el principi de proporcionalitat, qualsevol decisió pública ha de respectar tres filtres: la decisió, a més de buscar l'interès general (idoneïtat) i d'aportar uns beneficis que superin els costos (proporcionalitat en sentit estricte), és bàsic que superi la prova de la necessitat. Per a passar aquest tercer filtre, en perseguir l'interès general, és necessari que la decisió pública triï l'alternativa que comporti una menor afectació sobre els drets humans, és a dir, la menys onerosa.

Aquest subprincipi implica que els decisores han de tenir en consideració diverses alternatives, ja que han de ponderar els elements rellevants en el procediment de presa de decisió - com exigeix l'obligació de consideració dels mateixos amb la deguda diligència i la deguda cura pròpia del principi/ dret a una bona administració - per a triar la que sigui menys onerosa per a la ciutadania.

El nostre sistema jurídic estableix de manera explícita aquestes dues obligacions, derivades, respectivament, del principi/dret a una bona administració - que ha estat considerat pel TJUE en milers de sentències com una de les tradicions constitucionals dels Estats membres de la UE, recollit ara en l'art. 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, implícitament en la nostra Constitució com a principi, d'acord amb el Tribunal Suprem espanyol i explícitament en diversos Estatuts d'Autonomia i diferent legislació com a dret - i del principi de proporcionalitat, d'acord en aquest segon cas també amb abundant jurisprudència del TJUE i del TS.

En conseqüència, cal sostenir que si, després d'una diligent consideració d'alternatives, els esperons són menys invasius per a la llibertat original de la ciutadania que les limitacions o prohibicions legals i *són almenys tan eficaces com aquestes*, aspecte aquest que caldrà acreditar, llavors el principi de proporcionalitat imposaria l'ús d'esperons.

És just aquí on ens trobem davant un dels denominats conceptes pont, el d'eficàcia, que permet vincular el Dret amb altres disciplines (sociologia, ciències polítiques, economia, etc.): davant dues mesures a adoptar, com podria saber un decisor administratiu l'eficàcia de l'una o l'altra si no és basant-se en l'evidència disponible o que ha de generar-se?

En definitiva, **si hi ha un esperó que pot emprar-se, els decisores deurien, com menys, considerar atentament el seu possible ús amb la diligència deguda pròpia de la seva obligació de bona administració i fonamentar i motivar, si escau, la seva descarti per a així evitar la violació del principi de proporcionalitat.**

4. **Oferir formació** als alts càrrecs i als empleats públics sobre què signifiquen les aportacions conductuals i com poden emprar-se els esperons en el desenvolupament de polítiques públiques. En aquest sentit, el paper de les Escoles i Instituts d'Administració Pública sembla crucial per a oferir capacitació i millorar així la qualitat del govern i de l'administració.

Aquesta formació està vinculada amb la lluita contra els biaixos cognitius i la promoció del *boosting* (reforçament cognitiu) més enllà dels esperons puntuals, com es va exposar més amunt. No obstant això, existeixen altres aproximacions més escèptiques, entre elles, per cert, la de la unitat britànica *Behavioural Insight Team*, que ha assenyalat [que no troba evidència concloent dels efectes d'aquesta formació i que recomana altres estratègies](#), la qual cosa ha donat lloc a la suspensió d'aquesta mena de formació en l'Administració pública del Regne Unit, [després d'una declaració governamental de finals de 2020](#). Tot això en línia amb el que es [havia fet mesos enrere als EUA pel llavors president Trump](#). Aquestes decisions han generat, al seu torn, controvèrsia sobre el tema²⁷.

En tot cas, els especialistes en la matèria assenyalen estudis que demostren l'impacte positiu en la detecció i evitació de biaixos d'aquesta mena de formació (FELDMAN, 2018, pàg. 90 i 99). Així mateix, els estudis disponibles en l'àmbit de la *behavioural ethics* mostren com la formació pot ser eficaç si és concreta, pràctica i centrada en resoldre qüestions que la normativa aplicable no resolgui de manera clara (CAPDEFERRO i PONCE, 2022).

5. **Generar més laboratoris** de ciències conductuals i d'experimentació en les universitats a l'efecte d'aportar evidència empírica sobre la utilitat de diferents *nudges* així com d'ajudar a innovar en aquest àmbit.

4. Bibliografia

BERGERON, H. *et al.* (2018), *Le biais comportementaliste*, SciencesPo-Les Presses.

BRUNS, H. *et al.*, (2018) "Can nudges be transparent and yet effective?", *Journal of Economic Psychology*, 65, 41-59.

CAPDEFERRO, O. y PONCE SOLÉ, J. (2022). "Nudging e inteligencia artificial contra la corrupción en el sector público: posibilidades y riesgos". *Revista Digital de derecho Administrativo*. 28 (jun. 2022), 225–258.

COUNCIL OF EUROPE (2019), Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes (*Adopted by the Committee of Ministers on 13 February 2019 at the 1337th meeting of the Ministers' Deputies*).

CASSESE, S. (2016), "Exploring the legitimacy of Nudging", *en*: A. Kemmerer / C. Möllers / M. Steinbeis / G. Wagner (Coords.), *Choice Architecture in Democracies. Exploring the Legitimacy of Nudging*, Hart-Nomos.

CHABAL, A. (2021), *Souriez, Vous êtes nudgé*, Éditions du Faubourg.

COSTAS, E., FERRER, C., PONCE, J. (2022), *El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales. Una perspectiva conductual*,

²⁷ [Unconscious bias and diversity training – the evidence | The Behavioural Insights Team](#). Vegeu també: [Written statements - Written questions, answers and statements - UK Parliament](#). Als EUA: [UK government follows US with ban on unconscious bias training \(globalgovernmentforum.com\)](#).

Taula del Tercer Sector, disponible en: [Infome_Impacto-tramites-administrativos_ESP.pdf \(ksnet.eu\)](#).

DE WAAL, F. (2014). *El bonobo y los diez mandamientos: en busca de la ética entre los primates*, Barcelona: Tusquets.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2023), “El principio de buena administración según la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo”, *Revista española de derecho administrativo*, N° 230, págs. 11-34

GLAESER, EL (2006), “Paternalism and Psychology”, (2006) *The University of Chicago Review*, 73(1), 133-156.

GRANDE SERRANO, P. (2021), “Ingreso Mínimo Vital y chapapote tributario”, (4 Mar. 2021) *Blog NMR*, disponible en: <https://rednmr.wordpress.com/2021/03/04/ingreso-minimo-vital-y-chapapote-tributario/>

HREHA, J. “The death of behavioral economics”, disponible en: <https://www.thebehavioralscientist.com/articles/the-death-of-behavioral-economics>

LÓPEZ PULIDO, J. P. (2023), *Perspectiva cognitiva y Nudge público La actuación conductual de los poderes públicos*, Marcial Pons.

OECD (2018), Applying behavioural insights to integrity policies, en: OECD, *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Publishing, Paris.

OEBERST, A. & IMHOFF, R. (2023). “Toward Parsimony in Bias Research: A Proposed Common Framework of Belief-Consistent Information Processing for a Set of Biases”, *Perspectives on Psychological Science* 1–24.

PONCE SOLÉ, J. (2023), “El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la sentencia de la sala 3ª del tribunal supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017”, *Revista de Administración Pública*, 221, 163-182.

(Coord.) (2022a), *Acicates (Nudges), bueno gobierno y buena administración. Aportaciones de las ciencias conductuales, nudging y sectores público y privado*, Marcial Pons, Madrid.

(Ed.) (2022b), *Nudges, Good Governance and Good Administration. Behavioral Insights, Nudging and Public and Private Sectors*, Atenas, European Organization of Public Law (EPLO).

PONCE SOLÉ, J. (2022c), “Digital Nudging and Manipulation. Dark Patterns, Artificial Intelligence and the Right to Good Administration”, *European review of digital administration & law*, Vol. 3, N°. 1, 2022, págs. 31-44

PONCE SOLÉ, J. (2021) “¿Un Derecho también para la buena gente?- La capacidad real de los estados de regular el comportamiento humano de forma efectiva”, en [blog rdnmr](#), disponible en: [¿UN DERECHO TAMBIÉN PARA LA BUENA GENTE? – Nudging aplicado a la Mejora de la Regulación y al Uso de Algoritmos y de Inteligencia Artificial \(wordpress.com\)](https://rdnmr.wordpress.com/2021/03/04/un-derecho-tambien-para-la-buena-gente-nudging-aplicado-a-la-mejora-de-la-regulacion-y-al-uso-de-algoritmos-y-de-inteligencia-artificial/)

- RANCHORDÁS, S., Y SCHUURMANS, Y. (2020). “Outsourcing the Welfare State: The Role of Private Actors in Welfare Fraud Investigations”, *European Journal of Comparative Law and Governance*, 7(1), 5-42
- SINGER, P. (1995). *Practical Ethics*, 2ª ed., Cambridge University Press, 1993,
- SUNSTEIN, C.R (2021), “The Mischievous Science of Richard Thaler” *New Rambler Review*, disponible en: <https://newramblerreview.com/book-reviews/economics/the-mischievous-science-of-richard-thaler>
- SUNSTEIN, C.R., (2019), “El ascenso de la economía del comportamiento: *Misbehaving*, de Richard Thaler,” *Revista de Economía Institucional*, 21(41), 5-20.
- SUNSTEIN, C.R., (2015), “The Ethics of Nudging”. *Yale Journal on Regulation*, Volume 32, Issue 2.
- SUNSTEIN, C.R. (2020), *Behavioral Science and Public Policy*, Cambridge University Press.
- SUNSTEIN, C.R. (2021), *Sludge: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It*, MIT Press.
- THALER, R.H/ SUNSTEIN, C.R. (2021), *Nudge. The Final Edition* Penguin Books, 2021.
- ULEN, T.S (2015), “La importancia del derecho conductual”, *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, II(1), 25-65-
- VELASCO CABALLERO, F. (2018), “Nudges y Derecho administrativo”, (28 Mayo 2018) *Blog de Francisco Velasco*, disponible en: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2018/05/28/nudges-y-derecho-administrativo>
- VELASCO CABALLERO, F. (2023), “Sludge», de C. Sunstein, MIT Press, 2021”, (15 de junio de 2023), blog de Francisco Velasco disponible en: [«Sludge», de C. Sunstein, MIT Press, 2021, disponible en: Blog de Francisco Velasco \(wordpress.com\)](#)
- YEUNG, K. (2017), ““Hypernudge’: Big Data as a mode of regulation by design”, *Information, Communication & Society* (2017), 20(1), 118-136