

## NOTÍCIA DE LLIBRES

**Joan Amenós Álamo<sup>1</sup>**  
*Professor titular de Dret Administratiu*  
*Universitat Autònoma de Barcelona*

**Sumari:** 1. La reflexió sobre els conceptes centrals del dret públic; 2. José Esteve Pardo, *El camino a la desigualdad: Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Madrid, Marcial Pons, 2023; 3. Francisco Velasco Caballero i M. Mercè Darnaculleta (dir.), *Manual de derecho administrativo*, 2a ed., Madrid, Marcial Pons, 2024.

### 1. LA REFLEXIÓ SOBRE ELS CONCEPTES CENTRALS DEL DRET PÚBLIC

Es diu sovint que l'arbre del coneixement arrela en el discret equilibri entre les idees generals fermes i l'especialització punyent i incisiva. Actualment, però, s'ha fet llenya d'aquesta estampa i ha triomfat el cenyiment estricte a un camp minúscul. El món universitari n'és un bon exemple, ja que la configuració legal de la carrera dels professors fomenta la publicació ràpida d'avenços concrets i específics. En el terreny jurídic o de les ciències socials ja no hi ha temps d'enfrontar-se amb una institució basilar des d'una perspectiva pròpia i profunda. És cert que és habitual el llibre col·lectiu sobre un concepte central, però la reflexió fonamental sobre les grans columnes —que sempre fou costeruda— ja només és patrimoni d'alguns esperits selectes i valents.

En aquesta «Notícia de llibres» examinarem un parell d'aquestes obres peculiars i ambicioses, aparegudes recentment. La primera ve de la ploma de **José Esteve Pardo**, que ja fa molt temps que està embrancat en la realitat actual dels conceptes centrals del dret públic. El seu títol és *El camino a la desigualdad: Del imperio de la ley a la expansión del contrato* (Madrid, Marcial Pons, 2023).

El segon treball serà analitzat en el número següent d'aquesta *Revista* i se'ns presenta com un bon contrapunt al llibre precitat. Ens referim al text escrit per **José María Rodríguez de Santiago** amb el títol de *Planes administrativos: Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración* (Madrid, Marcial Pons, 2023). Tenim així, condensada en dues aportacions rellevants, una meditació sobre nocions essencials de les nostres disciplines: la llei, el pla administratiu i el contracte. Amb l'afegit que estem davant de combatents en una posició dialèctica: llei i pla *versus* contracte.

1. joan.amenos@uab.cat.

## 2. JOSÉ ESTEVE PARDO, *EL CAMINO A LA DESIGUALDAD: DEL IMPERIO DE LA LEY A LA EXPANSIÓN DEL CONTRATO*, MADRID, MARCIAL PONS, 2023

**Esteve Pardo**, com hem dit, ha portat a terme en els darrers anys una hercúlia tasca d'anàlisi de l'atzucac del dret administratiu. No es tracta ara d'enumerar l'extens llistat de feines fetes en aquesta línia. Però, probablement, la llavor del llibre que comentem ja s'adverteix a *La nueva relación entre Estado y sociedad: Aproximación al trasfondo de una crisis* (Madrid, Marcial Pons, 2013). Les seves pàgines ja examinen, per exemple, el reforçament de la capacitat d'autoregulació de la societat, la privatització de la justícia, l'entrega d'activitats i funcions públiques a particulars, etc. Els fenòmens ja albirats no han fet més que consolidar-se i multiplicar-se.

El llibre que avui comentem parteix d'una tesi fonamental: l'expansió del contracte —el lliure acord entre particulars— i el naufragi de la llei —heteronormativa, general i d'origen parlamentari—. Aquesta doble pinça obre la porta a la desigualtat. No obstant això, crec que en el llibre es tracta de manera indirecta o secundària aquesta disparitat. El raonament és el següent: en primer lloc, admet, implícitament, que la llei reforça la igualtat (encara que, d'acord amb la referència a una interessant doctrina francesa, accepta que això no sempre és cert); en segon lloc, considera, simètricament, que el contracte presenta normalment un risc elevat d'inequitat. De fet, com anota l'autor, si el segle XIX fou l'època de la llibertat de contractació, el segle XX és la centúria de la llei i de la seva gran realització: l'estat social.

Ara bé, l'examen que fa el professor Esteve Pardo podria ser preocupant per a alguns i una mica exagerat per a d'altres. Podria donar-se el cas que les societats actuals estiguessin disposades a acceptar un grau relativament elevat de diferències, que es consideraria el producte natural d'una civilització fluida, mutant i cada cop més desarticulada.

És cert que l'autor no és pas un «anticontractualista». Simplement, es queixa d'una mena d'invasió descontrolada de les fórmules de transacció i convinença. Opino, però, que el contracte del segle XXI no funciona de la mateixa manera que els lleonins acords vuitcentistes. Fora ingenu pensar que en els pactes que firmem cada dia no gravita l'ombra de la desproporció. Però el contractista d'avui és un ciutadà que ha passat per l'escola obligatòria i que es beneficia de l'ampliació de l'accés a la informació (ja sigui la que arriba a través d'experts, ja sigui la més informal, com la que es ven per les xarxes socials o per la solidaritat dels coneguts).

Les parts contractuals de la contemporaneïtat es mouen com un peix a l'aigua en un oceà d'ofertes en competència i de picaresca perfumada. No necessiten sindicats de classe per a protegir-se i fins i tot les organitzacions de consumidors exhalen un aroma *camp* i antiquat. Els particulars tampoc no estan gaire inflamats per la protesta i la resistència (amb excepcions molt puntuals) i solucionen —amb nous contractes!— la crisi dels serveis públics: classes complementàries i privades per a compensar els defectes de l'ensenyament estatal, alarmes privades per a reforçar la seguretat, taxis Uber o cotxes compartits davant els límits del transport públic, etcètera.

Dit això, el llibre descriu la nostra època com el segle del contracte i de la «desconstrucció de l'estat social». Els exemples són abundants:

- Renúncia a l'exercici del dret de vaga a través de clàusules de pau social.
- Arbitratges i contractes processals en el marc d'una justícia negociada. Conformitats habituals en el procés penal.
- Relleu creixent de les normes tècniques d'origen privat, que certifiquen que el contracte és un mode de producció de normes triomfant.
- Plataformes i aplicacions tecnològiques que incorporen contractacions massives sobre els serveis més variats (transport, lloguers d'habitatges, assessoraments, etc.).
- Liberalització del servei públic i aparició de nous actors i noves relacions contractuals al voltant d'un àmbit ja dividit i triturat (titulars d'infraestructures, operadors diversificats, etc.).
- Expansió de la simple comunicació prèvia en perjudici de la tradicional autorització administrativa.
- Aparició de peculiars mercats de títols administratius (drets de contaminació, per exemple).
- Aplicació als treballadors que operen en un estat europeu, del dret de l'estat de procedència, amb l'estipulació contractual prèvia i d'acord amb la jurisprudència del Tribunal del Justícia de la Unió Europea.
- Certes xarxes socials (probablement, ara de manera destacada Youtube) defineixen al seu arbitri l'abast dels temes prohibits i de la llibertat d'expressió.
- Renúncia dels esportistes professionals a drets fonamentals (per exemple, la seva intimitat) amb l'objectiu d'assegurar la seva participació en el marc d'organitzacions internacionals privades (normalment, amb forma fundacional). La llei respecta aquesta opció, que es reforça amb diversos convenis internacionals.
- Contracte de confidencialitat sobre drets d'expressió i producció científica.
- Entrada del dret mercantil en camps propis del dret laboral.

L'autor subratlla que la trama contractual ha augmentat la seva densitat i que fins i tot s'ha infiltrat en l'aparell executiu de l'Estat. Així, per exemple, els convenis són els que a la pràctica articulen fins on arriba cada administració o, en l'àmbit sancionador, augmenten els acords amb el denunciant protegit (*whistleblower*) de cara a precisar la profunditat d'una investigació administrativa.

Existeix en aquest sentit un cas que l'autor no tracta però que em sembla lluminós. Em refereixo a les clàusules socials i ambientals en la contractació pública, que volen aconseguir a través d'un acord objectius polítics que no consten en cap llei. Una espècie d'enginyeria social aprofitant la feina que ha de fer el contractista.

Assistim, per tant, a una expansió quantitativa de l'eina contractual i també a un afinament qualitatiu, ja que amb meres estipulacions entre particulars s'estan resolent qüestions que abans eren cultivades per l'acció ordinària de la LLEI o de la regulació administrativa. L'autor observa aquí una peculiar revenja històrica del contracte. En efecte, alçat per la llibertat contractual vuitcentista, es veié després assetjat i limitat per un ampli moviment de restriccions *ex lege* amb un inequívoc suport de la jurisprudència. Era el segle xx, el període daurat de l'estat social.

Al segle XXI, però, hem vist que el contracte guanya la partida, a cavall d'algunes idees que li serveixen de catapulta. Vivim l'època de la desvinculació i del ràpid desballestament de les institucions amb regust comunitari: la nació, la família, el sindicat... El canvi que descriu s'intenta fonamentar jurídicament —encara que amb una fragilitat evident— en el lliure desenvolupament de la personalitat que recull l'article 10.1 de la Constitució. A més, creix el convenciment que l'eficàcia ve de la mà del sector privat, que té en la llibertat de pactes la seva primera espasa. I, ja en l'àmbit cognitiu, es confia més en el sentiment que en la veritat objectiva. L'autor afegeix algunes digressions brillants que ens ajuden a entendre l'humus cultural vigent. Recomano especialment la lectura dels comentaris sobre la transformació recent de les classes universitàries i de la pràctica col·lectiva de l'esport.

I, davant la vitalitat del contracte, la llei va caient pel pendent de la seva degradació. L'autor hi aporta diverses pistes. Per exemple, les lleis sense carn material. És a dir, les limitades a articular procediment i competències, deixant la regulació substancial en normes d'origen privat. Les altres mostres de defallença són ja ben conegudes: el nombre excessiu i sempre creixent de normes, el caos de la penosa redacció, el regnat assentat del decret llei, la confessió que certes lleis són senzillament el certificat formal d'un contracte (el cas de la Llei d'amnistia), etcètera.<sup>2</sup>

Vull agregar un element per a acompanyar la cascada argumental ressenyada. Penso que la llei ha perdut el respecte per si mateixa. **Pablo de Lora** ha examinat fa poc, en un magnífic llibre,<sup>3</sup> la proliferació de les lleis simbòliques, que ell bateja com a «legislación santimonia». Sota aquest paraigua han crescut com bolets normes preocupades per la moralització ensucrada —i no tant per la fixació precisa de drets i obligacions— i centrades en llarguíssimes exposicions de motius que imiten els sermons, amb el ja conegut vocabulari de la burocràcia del consol:

Impulsar, implicar, sensibilizar, concienciar, promover, seguir, implementar, informar, inspeccionar, evaluar, educar, orientar, supervisar, acompañar, armonizar, fomentar, vigilar... éstos son, entre otros, los infinitos infinitivos que colonizan la legislación santimonia.<sup>4</sup>

Per a no parlar —afegim nosaltres— de la devastació conceptual i estilística en la determinació dels subjectes de la llei (autoritats, destinataris, obligats, etc.) produïda per aquesta ridiculesa que rep el nom de *llenguatge inclusiu*. Si la factura de la llei fa riure, qui la respectarà?

En conclusió, el món d'ahir, el món de la llei i dels jutges que imparteixen justícia solemnement, es va assimilant dia rere dia a una façana escrostonada. Aquest és l'apunt pessimista d'Esteve Pardo. Em permeto, no obstant això, exposar algunes discrepàncies limitades.

2. Aquests pecats propis de la llei han estat estudiats recentment per Tomás Ramón FERNÁNDEZ i Manuel ARAGÓN, *Motorización o incontinencia legislativa. Producción, normas, análisis económico de los efectos que produce esta situación*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2023.

3. Pablo de LORA, *Los derechos en broma. La moralización de la política en las democracias liberales*, Madrid, Deusto, 2023.

4. Pablo de LORA, *Los derechos en broma*, p. 44.

Així, caldria admetre que el sistema de la legalitat objectiva les passa magres, però això no impedeix imposar als ciutadans pressions fiscals superiors al quaranta per cent de mitjana (són dades per a Espanya) i amb una inquietant perspectiva de creixença. Una dada embogida si assumim una perspectiva històrica elemental. D'altra banda, no serà sobrer recordar un cas recent i exemplar: malgrat la indicada feblesa de la llei, la combinació de la legislació estatal i l'autonòmica a Catalunya ha aconseguit estrangular en poc temps el mercat dels lloguers.<sup>5</sup> És probable que algun lector em recordi que els dos apunts indicats formen part, precisament, de la crisi i la demolició de les classes mitjanes i que això, precisament, també integra el discurs d'Esteve Pardo. Unes classes inermes i obedients, que acaten la legislació vigent que les lamina dia rere dia.

Com hem pogut veure, un dels mèrits principals del llibre rau en la connexió del nou panorama legal amb les transformacions filosòfiques i polítiques. El lector gaudirà aquí de l'extraordinària habilitat que té l'autor per a connectar *l'air du temps* amb el flamant imperi del contracte. Només vull aportar de la meua collita una curiosa i inesperada conseqüència: la mort del pensament institucional d'esquerres. En efecte, aquest corrent s'ha diluït ja dins les alegries de l'autodeterminació identitària (amb una inclinació especial pel laberint sexual). La seva antiga pulsio revolucionària s'ha dissolt en les farinetes del contractualisme i de la desvinculació. De cara al futur, la seva aportació ja és irrellevant. En efecte, sembla que al ring —institucional, polític, filosòfic i també legal— ja només pugnen dues posicions:

— Per una banda, l'aprofundiment en la via del contractualisme. Els seus motors serien una reduïda avantguarda intel·lectual llibertària i, sobretot, el rol creixent de les grans corporacions empresarials (tot i que aquestes tenen una relació d'amor-odi amb la lliure competència). L'estat seguiria assumint, però, papers disciplinaris elementals (des del control ambiental fins a la seguretat ciutadana) i uns serveis públics que farien de coixí col·lectiu mínim (certes parcel·les de l'ensenyament i la sanitat, darrera línia de la justícia, renda mínima universal...) o d'infraestructura territorial elemental (béns públics, certes xarxes de transport i energia, etc.). Aquest decorat que hem descrit de manera tosca té la majoria dels trumfos a la seva mà i compta amb l'indiscutible èxit en les consciències del lliure desenvolupament del propi projecte vital: l'individu concentra en la seva existència el jo cos, el jo empresa i el jo família. Una situació perfecta per al mercat, que basa la seva força solidària a detectar i cobrir les necessitats d'un proïsme solvent. Sense oblidar, a més, el mascaró de proa: els avenços tecnològics de ràpida difusió que circulen per grans autopistes contractuals (observi el lector la precisió del seu traductor automàtic gratuït i comentí amb els avis com s'hauria traduït fa només vint anys).

— Per altra banda, la nostàlgica renaixença o el reforçament de les velles institucions —pàtria, família, potser municipi o comunitat veïnal...— de cara a atenuar els aspectes més desagradables o extrems de les circumstàncies imperants. Aquesta seria l'aportació que farien els denominats *partits patriòtics*, en plena germinació a Occident. De tota manera, el seu avenç

5. Judith GÍFREU FONT, «Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 230 (2023), mostra una visió més benigna de l'impacte de la legislació que ha afectat els lloguers.

es limitaria a tenyir el marc establert en el paràgraf anterior amb colors comunitaris o amb l'orgull frèvol de la «política nacional».

Tot això, evidentment, partint de la suposició del manteniment del marc democràtic i de l'estat de dret dels països occidentals. Deixant ara de banda la delicada qüestió de la immigració i de la fluïdesa del *limes*, convé no oblidar que els estats amb perfil autoritari i sense gaire preocupació per les garanties de l'estat de dret agrupen una part majoritària de la població mundial. La seva potència econòmica i militar ens permet parlar d'un món multipolar, on els contractes són una institució capaç de bellugar-se sota diferents atmosferes. És a dir, en el vell entorn liberal o dins d'un ventall de diferents autocràcies més o menys suportables.

El nou paradigma podria ser el sistema xinès de la nova ruta de la seda: acords entre estats que donen peu a un al·luvió de contractes entre empreses públiques i privades, operadors de serveis públics, gestors d'infraestructures, consumidors... És a dir, un mecanisme que no altera l'edifici institucional —protagonitzat per la solemne llei i la venerable divisió de poders— però que s'expandeix a través d'una xarxa d'estipulacions i compromisos convinguts mútuament.

### 3. FRANCISCO VELASCO CABALLERO I M. MERCÈ DARNACULLETA GARDELLA (DIR.), *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, 2A ED., MADRID, MARCIAL PONS, 2024

Recordo que, ja fa molts anys, en aquestes converses informals que acaben convertides en monedes valuoses, el Dr. **Manuel Ballbé** va comentar que la multiplicació dels manuals d'una matèria implica la crisi de l'assignatura. Hi he donat voltes sovint, a aquesta reflexió, estimulat per la proliferació actual d'aquests instruments. Aquesta «crisi» podia al·ludir a un moment de creixement, a un de necessària generació de nous continguts o a un de forçós replantejament dels límits del que estem parlant.

La idea d'un *codex* o manual rector forma part de la nostra manera d'entendre l'ensenyament. Davant la dispersió del món i la cascada d'informacions que ens arriben pels sentits, l'ordre acadèmic de les matèries i els seus manuals. Uns papers relligats, escrits pel mestre i repartits entre els discents. Podem pensar fins i tot en els diaris com a fill molt posterior, ja fora de les aules, amb la seva arquitectura per a ordenar el criteri dels ciutadans lliures (política interior, política exterior, successos, economia...). Encara que vingut d'un context diferent, podem rescatar aquí el vers de Gil de Biedma «un orden de vivir, es la sabiduría».<sup>6</sup>

L'ecosistema tradicional de manuals que vam conèixer al segle xx no es basava en un règim unitari. El manual únic per a tota la nació va ser una situació rara, encara que va existir. S'observava, més aviat, una pugna entre un nombre reduït de publicacions. És a dir, tres o quatre opcions en competència, sovint amb un repartiment de papers entre el llibre prestigiós i selecte i aquell que —amb menys exquisidesa— presentava l'avantatge de la capacitat de síntesi i el seu fàcil maneig per a exàmens i oposicions.

---

6. El vers forma part del poema «Píos deseos al empezar el año», que es pot trobar en el llibre *Las personas del verbo*, 3a ed., Barcelona, Seix Barral, 1988, p. 144.

El panorama descrit ha desaparegut, evidentment. El motiu principal és la multiplicació dels claustres universitaris, però també cal tenir en compte la vocació del nostre temps per la disseminació de les fonts del coneixement i pel denominat *treball col·laboratiu*: milers de formigues que van recollint molles de pa acaben superant la visió de l'ocell solitari i astut que vivia al cim. Així, podem dir —en relació amb l'exemple paral·lel que hem presentat abans— que els periòdics encara resisteixen, però el seu nombre es dispara i molts lectors directament els ignoren o comencen a mirar-los a partir del seu impacte a les xarxes socials. De la mateixa manera, cada curs ens presenta, al setembre, l'aparició d'un nou manual de l'assignatura.

Dins d'aquesta tendència, vull consignar aquí el *Manual de derecho administrativo* dirigit per **Francisco Velasco Caballero** i **M. Mercè Darnacullea**, publicat per l'editorial Marcial Pons i que ja ha arribat a la segona edició (2024). Es pot consultar en línia de manera gratuïta, però se segueix oferint la versió en paper i, fins i tot, els autors encoratgen l'ús de la versió impresa. Acudeixen en aquest punt a les raons tradicionals que —fins ara— consideren la lectura una activitat més profunda que el clic o que el passeig visual per la pantalla (que els ulls funcionen de manera diferent és evident, però altres conseqüències no les tinc tan clares).

El *Manual* ha estat molt ben rebut i es considera, al mateix temps, un exemple d'innovació metodològica, de síntesi i d'adaptació als plans docents. Si ho comparem amb altres llibres de text, cal saludar la inserció d'alguns capítols com, per exemple, «Planificación administrativa» (Vaquer Caballería), «Actuación automatizada, robotizada e inteligente» (Cerrillo Martínez), «Información y datos» (Martín Delgado), etc. D'altra banda, la seva estructura ja ens mostra, per exemple, la realitat de la reducció del paper del servei públic en favor de l'ordenació i el control, la promoció i el foment, l'activitat de regulació i l'activitat sancionadora. Com es dedueix del que he dit, cada capítol ha estat redactat per un expert. S'adverteixen, certament, unes orientacions comunes, però és probable que aquest manual —a causa, precisament, del seu èxit i de la seva qualitat— obri la porta a una generació de llibres de l'assignatura d'autoria col·lectiva. Aquest fet presentaria perfils molt positius com, per exemple, la facilitat d'edificació de noves obres gràcies a l'assignació precisa de tasques. Però també riscos, és clar. En concret, el triomf de l'especialista, de l'investigador centrat en la seva cel·la (un capítol o potser un subcapítol del manual). Precisament, a aquest perill es referia el llibre que hem comentat en primer lloc.

En efecte, el treball d'Esteve Pardo insisteix en la dificultat dels juristes i estudiosos socials, entaforats en el seu cau particular, per a percebre les oscil·lacions i els capgirells del dret. I cita un cas concret:

Por muy reciente, J. M. Rodríguez de Santiago, «Fuentes del derecho administrativo», en F. Velasco y M. Darnacullea (dirs.), *Manual de derecho administrativo*, Marcial Pons, 2023, sin atención alguna al avance imponente de las fórmulas de autorregulación normativa de matriz contractual.

I afegeix:

Algo que sorprende en una obra que se presenta como novedosa en sus contenidos y en la que su directora ha ofrecido aportaciones muy relevantes sobre esas modalidades de autorregulación, particularmente la autorregulación regulada, a las que se ha hecho referencia

aquí, entre otras en el mismo sentido, incluyendo el informe, también invocado, del Conseil d'État de 2008 sobre el contrato como productor de normas.<sup>7</sup>

Aquest apunt acerat reclama una depuració agosarada del sistema de fonts. És un debat que ens ultrapassa, però que caldria afrontar no solament amb el replantejament de la força del contracte, sinó fins i tot amb altres arestes que ja no es poden amagar, com el defalliment del Tribunal Constitucional en la seva solemne posició de legislador negatiu.

---

7. José ESTEVE PARDO, *El camino a la desigualdad: Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Madrid, Marcial Pons, 2023, p. 162-163.