

**O DIREITO ADMINISTRATIVO
TRANSNACIONAL (DIREITO
ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL,
EUROPEU E GLOBAL) E AS SUAS IMPLICAÇÕES
NO DIREITO ADMINISTRATIVO DE ESPANHA E
DE PORTUGAL: CONCLUSÕES**

António Cordeiro

*Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da
Universidade Lusíada*

Como logo introdutoriamente foi referido pelo Prof. Freitas do Amaral, os Colóquios Luso-Espanhóis de professores de Direito Administrativo têm sempre enfrentado temas desafiantes.

Também um tema difícil foi escolhido para este XII Colóquio, tão difícil quanto o é o fenómeno geral da globalização, aparentemente imparável e incontrollável.

Na perspectiva do direito administrativo, arrimado a uma base territorial de aplicação, inevitável era a repercussão da existência de novos espaços, a nível regional, salientando-se no caso dos dois países o espaço europeu, a nível internacional, e mesmo a nível mundial, interferindo com o espaço da soberania nacional.

Desse vertiginoso alargamento se falou na 1ª sessão, com o tema

genérico do impacto do direito administrativo transnacional nos direitos estaduais, nomeadamente nos direitos português e espanhol.

Pelo Prof. Ricardo Rivera Ortega foi desenhado o quadro de múltiplas interferências, partindo das fontes europeias, exemplificando com a relevância da Directiva Serviços, mas inventariando depois os muitos domínios em que o direito administrativo já é transnacional, lembrando quer o que se encontra em franca institucionalização, como no caso da O.M.C., quer, noutros exemplos, aquilo que se quereria já efectivamente implementado, desejando-se ainda maior regulação, como no que se refere aos acordos sobre as alterações climáticas e à protecção do meio ambiente – as questões em que afinal se joga a sobrevivência do planeta e da espécie.

Mas sublinhou-se também, o que é menos lembrado, a influência que direitos administrativos estaduais, como o espanhol e o português, poderão positivamente ter na definição de normas de âmbito regional, em espaços em que a influência cultural de um e outro país é susceptível de se exercer.

A mesma temática foi depois enquadrada de forma abrangente pelo Prof. Vasco Pereira da Silva, falando do direito administrativo “sem fronteiras”, recordando de qualquer modo que o direito administrativo de cada país sempre espreitou para as soluções dos seus vizinhos, mas sublinhando a situação muito diferente a que se chegou com a mistura, a mescla, a “mestiçagem” dos direitos, direitos de diversos níveis, a aplicar por diversas Administrações. E sinalizou-se como tarefa essencial a de determinar o nível adequado para a disciplina de cada questão, sem reticências se, em alguns casos – também regidos pelo direito administrativo – forem entidades particulares chamadas a exercer poderes públicos.

As várias comunicações curtas no âmbito desta 1ª sessão permitiram outros apontamentos preciosos: o de que também houve consequências benéficas, como seja a da estabilização jurídica das disciplinas nacionais por força dos tratados, em especial no caso europeu (Prof. López-Muñiz), ou o de que, em domínios sectoriais, como seja o da aviação

civil, os níveis nacional, europeu e internacional se têm casado na perfeição (Prof. Nuno Albuquerque de Sousa), embora a sensação predominante seja a da transitoriedade das actuais soluções (Prof.^a Juliana Ferraz Coutinho).

E não deixou igualmente de ficar lembrado que, sem umas reforçadas Nações Unidas, não se conseguirá a “boa globalização” (Prof.^a Mercedes Ortiz Garcia).

Na 2ª sessão, considerou-se a problemática que envolve as novas directivas europeias sobre contratação pública, de 2014, quer quanto às suas regras inovadoras, quer quanto à situação dos dois países, em que a respectiva transposição continua por fazer.

Pelo Prof. Luis Miguez Macho e pelo Prof. Rui Medeiros, foram analisadas as relações entre as Directivas e o Acordo sobre contratação pública da O.M.C., assinalaram-se as principais novidades do regime comunitário e recordou-se que os direitos nacionais mantêm espaços de regulação própria que devem ser conexionados com essas novas regras.

Considerando o confronto entre os princípios da eficiência e celeridade, de um lado, e o princípio da concorrência, de outro, apontou-se como teste fundamental de uma correcta transposição o do tratamento que vier a ser dado ao procedimento de ajuste directo.

Mas sublinhou-se que, em qualquer caso, deve ser incrementada a transparência dos procedimentos, sendo essencial a monitorização da concreta aplicação dos regimes.

Na análise da Directiva 2014/24/UE foi ainda, em comunicação breve, focado o seu problemático posicionamento sobre a aparente insindicabilidade das opções administrativas de divisão em lotes para efeito de facilitar a participação das PME (Prof. Miguel Assis Raimundo).

A cooperação transfronteiriça – tema da 3ª sessão – revelou-se um tema com duplo enfoque.

O primeiro, até há pouco o único, remetia para as relações entre vizinhos, naturalmente se pensando no caso dos dois países ibéricos e nos convénios que foram regulando a cooperação entre as suas entidades infra-estaduais.

E parecia um domínio em que se estava quase “em casa”, justamente entre casas de vizinhos – falou-se de um tema “simples e amável” (Prof. López Menudo).

Mas foi lembrado, pelo Prof. Sanz Rubiales, que também aí a União Europeia veio a interferir, criando em 2006 a figura do agrupamento europeu de cooperação territorial – por sinal não exigindo contiguidade territorial –, mas tendo tido até agora o seu principal domínio de actuação, no caso da península ibérica, nas regiões fronteiriças entre os dois países.

Num enfoque diverso, o Prof. Nuno Piçarra fez-nos atentar porém em que outras fronteiras passaram a existir: as fronteiras externas dos Estados-Membros e, aí, onde opera uma Agência Europeia, agora rebaptizada de Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, foi-se de novo confrontado com problemas globais – todos os que advêm do dramático caso dos refugiados.

Mesmo neste domínio, continua contudo a ser possível a cooperação bilateral, que, no caso ibérico, como foi lembrado (Prof. José Fontes), tem efectivamente existido e se considera ser essencial incrementar.

Numa outra intervenção, do Prof. Sanz Larruga, foi ainda recortado um diferente domínio, exclusivamente bilateral, decorrente da óbvia continuidade ecológica, também objecto de convénios: relativamente a estes defendeu-se a necessidade de se passar da colaboração para a planificação conjunta, mais participada e descentralizada, domínio que justamente se diferencia do abrangido pelos convénios trans-fronteiriços por exigir antes uma cooperação entre os Estados, não tanto entre regiões.

Na 4ª sessão as comunicações do Prof. Manuel Izquierdo Carrasco e da Prof.^a Suzana Tavares da Silva sobre o impacto do direito

administrativo transnacional em duas particulares disciplinas jurídicas, as que tentam estabelecer o regime jurídico dos medicamentos e o regime jurídico dos alimentos, traduziram-se, permita-se a expressão, em verdadeiras comunicações *ad terrorem*. É que se revelou existir uma situação em que, além de coexistirem diversos níveis de regulamentação, se defrontam largas zonas em que mais se não dispõe do que de uma auto-regulação, face à qual os controles possíveis são limitados.

E esta limitação é de tal ordem que se aceitam como boas as iniciativas de entidades não públicas que concretizem formas de aferição dessas auto-disciplinas, não recuando perante a “autoridade científica” muitas vezes invocada como seu pressuposto. Mas, para os actores no âmbito do direito administrativo, tais iniciativas podem suscitar idênticos problemas quanto à verificação da fiabilidade científica dos resultados que apresentam.

A estimulante discussão propiciada pelas duas comunicações ilustrou impressivamente o caudal de núcleos problemáticos implicados nesses regime jurídicos, chamando diversos princípios jurídicos a terreiro: seja o princípio da subsidiariedade, sempre que é possível a escolha entre dois ou mais níveis de Administração; sejam os princípios da precaução ou da prevenção, quando por exemplo se pensa em novos medicamentos – cuja utilização, com risco embora, é em teoria defensável, encontrando-se a incerteza justamente no procedimento de controle das concretas decisões sobre a sua utilização –, ou quando por exemplo se defronta a controversa questão da produção e consumo de alimentos transgénicos.

Uma pergunta – formulada em intervenção da Prof.^a Maria da Glória Garcia – sintetizou o problema geral que as duas comunicações revelaram: que segurança nos consegue afinal dar o direito?

A conclusão talvez seja a de que, neste momento, os administrativistas não lhe sabem em larga medida responder, podendo porém do mesmo passo afirmar-se que lhes cabe continuar a usar as ferramentas de que dispõem para lograr diverso resultado – e confiando-se em que seja atingido.

Para tanto será igualmente necessário, como foi dito na mesma intervenção, “retomar o político” e assumir as tarefas que a construção de uma efectiva democracia impõe aos seus actores.

Uma última nota merece contudo ser destacada, esta da intervenção do Prof. López Ramón: a terrível sociedade de risco que enfrentamos não tem apenas esses grandes problemas, de difícil resolução: muitos pequenos dramas do dia a dia, muitas pequenas injustiças e arbitrariedades podem e devem continuar a ser objeto de atenção, e persistente intervenção, de todos os que, de uma ou outra forma, constroem o direito administrativo.