

EXISTEIX UN DRET PÚBLIC EUROPEU? UNA PREGUNTA RETÒRICA

Mario P. Chiti*

* Mario P. Chiti, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Florència i President de l'“Istituto Italiano di Scienze Amministrative”.

Article rebut el 6.07.2010. Avaluació cega: 12.07.2010. Data d'acceptació de la versió final: 20.07.2010.

1. L'expressió «dret públic europeu» figura, ja des de fa llarg temps, en la cultura jurídica del nostre continent.

Abans de la traumàtica experiència napoleònica, per dret públic europeu s'entenia normalment el conjunt de regles, institucions i valors referits als poders públics, comuns a les majors ordenacions europees, és a dir, la variant publicista del *jus commune* d'origen medieval¹. En aquest context, l'expressió no tenia només un significat heurístic, sinó també jurídic ja que, fins a la completa afirmació de la forma jurídica de l'Estat, la permeabilitat de les diferents ordenacions jurídiques permetia als jutges nacionals decidir subsidiàriament respecte del seu propi ordenament segons institucions i valors considerats com a part integrant del patrimoni comú no exclosos pels *juria propria*². El dret públic participava, d'aquesta manera, en la tendència cap a la unitat de les ordenacions jurídiques, afavorida per la memòria de l'imperi universal i per l'existència d'una església cristiana ecumènica³.

L'expressió va romandre també al llarg dels segles dinou i vint, en el ple apogeu dels estats i els drets nacionals, indicant un conjunt de principis referits a l'afirmació de la forma de govern parlamentari i a nocions complexes com «Estat de Dret»⁴. La mateixa expressió (normalment en la forma llatina de *jus publicum europaeum*) va ser utilitzada en el dret internacional del moment, referint-se a les regles, d'origen encara predominantment europeu, per regular l'espai global (com els territoris colonials i el mar). Un dels majors teòrics d'aquestes teories va ser, tal com és sabut, Carl Schmitt en l'assaig del qual *Der Nomos der Erde*⁵, es captava, amb una lucidesa aguda, l'imminent final d'aquest sistema internacional eurocèntric.

2. Les tradicionals accepcions de «dret públic europeu» no en tenen gaire en comú amb el significat actual de l'expressió, i actualment formen ja part de la història jurídica i institucional.

En el quadre actual —els inicis del qual podem situar en el període següent a la conclusió de la Segona Guerra Mundial— es detecten nous fenòmens, diferents entre si però amb el resultat comú d'una Europa cada vegada més integrada jurídicament, especialment al vessant del dret públic.

Es produeixen tres fenòmens d'especial importància. El primer és la convergència entre les ordenacions jurídiques. Es tracta d'un fenomen generalitzat encara que a Europa assumeix una major evidència a causa de la «familiaritat» inicial dels principals sistemes⁶, fins i tot amb les especificitats de les respectives històries. El segon fenomen és la presència al nostre continent d'organitzacions internacionals «regionals» especialment

¹ Sobre el *jus commune* i les seves moltes variants: P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 1995, 223 i s.; Id., *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007, 48 i s., 170 i s.

² G. Gorla, *Il ricorso alla legge di un «luogo più vicino» nell'ambito del diritto comune europeo*, a *Diritto comparato e diritto comune europe*, Milà, 1981, 619. Vegeu també, del mateix mestre del dret comparat: *Prolegomeni ad una storia del diritto comune europeo*, ibidem, 267.

³ Així, A. M. Hespanha, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bolonya, 1999, 98.

⁴ Una bona síntesi d'aquesta complexa noció a *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, coordinat per P. Costa-D. Zolo, Milà, 2002. Sobre la noció britànica de *Rule of Law*, similar però no idèntica, T. Bingham, *The Rule of Law*, London, 2010; se'n desprèn constantment l'evolució, en l'ordenament britànic, en les diverses edicions de *The Changing Constitution*, coordinat per J. Jowell-D. Oliver, primera edició Oxford, 1985, 3 i s.

⁵ Publicat pòstumament a Alemanya el 1974; a Itàlia el 1991 (*Il Nomos della terra, nel diritto internazionale dello «jus publicum europaeum»*), coordinat per E. Castrucci i F. Volpi)

actives per al desenvolupament del dret públic (pensi's en el Consell d'Europa, per als drets fonamentals; i en l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa, per a la resolució de conflictes). El tercer, i fenomen més rellevant, és la peculiar experiència de la integració europea, iniciada amb els Tractats CECA i la Comunitat Econòmica Europea i desenvolupada amb el Tractat sobre la Unió Europea que ara ha desembocat al Tractat de Lisboa⁷.

3. El fenomen de la convergència determina l'atenuació de les principals diferències entre institucions jurídiques i la consegüent evolució cap a solucions comunes: no afecta únicament problemes concrets sinó també les ordenacions en el seu conjunt⁸. La convergència ha minat la tradicional contraposició entre «famílies jurídiques»; en especial, la dicotomia *common law-civil law* (o dret continental europeu). Tal com ja s'ha dit, la convergència jurídica és un fenomen de tipus general, però, a Europa és més evident que en altres llocs perquè les qüestions essencials a regular han anat resultant similars als diferents Països. Així, les respostes de les ordenacions s'han amalgamat cap al coincident efecte d'un creixent coneixement recíproc, cap a imitacions positives de regulacions i institucions jurídiques, cap al trasplantament de regles d'un ordenament a l'altre⁹.

Encara que la convergència jurídica a Europa es vegi reforçada pel context institucional de la Unió, el fenomen expressa bé, de forma independent, la situació de progressiva «desnacionalització» del dret públic¹⁰. Són expressió d'això l'època de les Constitucions democràtiques posteriors a la guerra i després del final dels estats totalitaris, la valorització dels drets fonamentals i la plena tutela dels drets, ja sigui mitjançant les formes jurisdiccionals tradicionals, amb instruments alternatius, o a través del procediment administratiu.

Els efectes de la convergència entre ordenaments són especialment evidents en l'ordenament britànic — és a dir, l'ordenament originari del *common law*— on la normativa dels últims decennis ha posat fi, formalment, a la unitat del dret reconeixent el gran sector del *public law*¹¹. El fenomen ha implicat tant el dret constitucional com el dret administratiu, que va consolidar ràpidament després de la postguerra superant l'anatema de Dicey¹². Ara com ara, el dret administratiu britànic, ric en solucions originals que combinen influències continentals¹³ i tradicions locals, es desenvolupa tant sobre el vessant del dret substantiu (serveis públics, contractes, urbanisme,

⁶ T. Koopmans, «The Birth of European Law at the Crossroad of Legal Traditions», a *Am. Journ. Comp. Law*, 1991, 493.

⁷ Aquests temes han estat analitzats en el meu *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bolonya, 2002.

⁸ A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Milà, 1995, 341 i s.; R. David-C. Jauffret Spinosi, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padua, 2004, 16 i s.

⁹ A. Gambaro-R. Sacco, *Sistemi giuridici comparati*, Torí, 1996, 41 i s.

¹⁰ M.P. Chiti, «Diritto amministrativo comparato», a *Dig. Disc. Pubbl.*, V, 1990, 206; S. Cassese, «Lo studio comparato del diritto amministrativo», in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1995, 251; G. Napolità, «I grandi sistemi del diritto amministrativo», in *Diritto amministrativo comparato*, coordinat pel mateix, Milà, 2007, en concret 24 i s.; G. della Cananea, *Al di là dei confini statuali*, Bolonya, 2007.

¹¹ Em remeto de forma sintètica al meu recent article «I “nuovi poteri” nel common law. La prospettiva del diritto amministrativo», a *Diritto pubblico*, 2009, 339. El tema està, obviament, molt tractat, per a una síntesi eficaç: S. Cassese, «Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo», a *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, 27. Per a la discussió britànica n'hi ha prou amb remetre'ns a J.W. Alison, *A Continental Distinction in the Common Law*, Oxford, 1996; M. Loughlin, *The Idea of Public Law*, Oxford, 2003. Més antic però encara aclaridor resulta: D.B. Mitchell, «The Causes and the Effects of the Absence of a System of Public Law in the UK», a *Public Law*, 1965, 113.

¹² A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1885, i trad. italiana de 2003. Principal exponent de la justa oposició a Dicey ha estat, recentment, S. Cassese, del que es pot citar el que és l'estudi més important en la matèria: «Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo», a *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIX, Milà, 1990, 5.

¹³ Especialment intensa és, evidentment, la influència del dret de la Unió Europea: P. Birkinshaw, «English Public Law under European Influence», a *Bestand und Perspektiven des Europäerischen Verwaltungsrechts*, coordinat per J. Schwarze, Baden-Baden, 2007, 116.

etc.) com sobre el *judicial review of administrative action*, que s'ha convertit en un verdader sistema de justícia administrativa especialitzada¹⁴.

La convergència jurídica ha rebut moltes crítiques. S'ha parlat de nostàlgia per l'antic *jus commune*; se l'ha considerat, despectivament, com una mera quimera, tenint en compte la insuperable diversitat dels sistemes jurídics; s'ha parlat de modestes vel·leïtats que poden conduir únicament a coincidències externes entre els sistemes¹⁵. Les crítiques són injustes en tant que inverteixen la funció de les solucions jurídiques respecte de les dades essencials, obviant, d'aquesta manera, la progressiva identitat de les qüestions que el dret ha de regular, en tot cas. A més, avui més que mai, no existeix una verdadera circulació d'estudis i treballs d'investigació que facilita la realització de solucions similars, si no fins i tot idèntiques. N'hi ha prou amb pensar en l'organització de l'administració pública, en la regulació de les finances públiques o en les formes de tutela dels drets i interessos.

4. El segon fenomen ve donat per la presència a Europa de diverses organitzacions regionals de caràcter internacional —com l'EFTA (Associació Europea de Lliure Comerç), l'OSCE i, especialment, el Consell d'Europa— competents sobre importants qüestions de dret públic.

El dret que tals organitzacions promouen o que directament produeixen —com la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans— té una rellevància notable per als estats europeus i la pròpia Unió Europea. El cas més conegut és el del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals (CEDH), que va precedir (el 1950) el procés d'integració comunitària. El CEDH ha representat, durant llarg temps, l'únic punt de referència efectiu per a la garantia dels drets tant dels estats no membres de la Unió com dels membres de la mateixa, alguns dels quals —com el Regne Unit— no disposen d'una constitució ni d'un catàleg formal dels drets fonamentals¹⁶, d'altres, en canvi, posseeixen constitucions no sempre compatibles amb el CEDH. Aquesta s'ha configurat com una referència també per a la Unió, ja que la Carta de Niça (la Carta dels drets fonamentals) va ser aprovada el 2000, esdevenint jurídicament vinculant només amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa¹⁷.

Les característiques originals de la CEDH, fins i tot respecte de les constitucions nacionals, i la seva funció integradora de la Carta de Niça¹⁸, expliquen la raó per la qual el Tractat de Lisboa ha previst que la Unió Europea s'adhereixi al Conveni (art. 6, punt 2, TUE), havent declarat explícitament (art. Tot just esmentat, punt 3) que «els drets fonamentals garantits pel CEDH i resultants de les tradicions constitucionals comunes dels estats membres, formen part del dret de la Unió» com a principis generals». Fins i tot abans que es produeixi l'adhesió al CEDH, el Tribunal de Justícia està obligat a seguir la jurisprudència del Tribunal de Drets Humans,

¹⁴L'estudi més detallat és, fins a la data, el de DeSmith-Woolf-Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, Londres, 1995. Per a la visió italiana d'aquestes reformes, em remeto al meu: «L'affermazione della giustizia amministrativa in Inghilterra. Dalla common law al droit administratif?», a *Cittadino e potere in Inghilterra*, coordinat per M.P. Chiti, Milà, 1992.

¹⁵ Crític apassionat d'això és, en especial, P. Legrand, *Droit comparé*, París, 1999; Id., «European Legal Systems are not converging», a *Int. Comp. Law Quart.*, 1996, 52.

¹⁶ Evidentment, fins al *Human Rights Act* de 1998.

¹⁷ K. Lenaerts-E. de Smijtierts, «A “Bill of Rights” for the EU», en *CMLR*, 2001, 273; M.P. Chiti, «La Carta europea dei diritti fondamentali. Una Carta di carattere funzionale», a *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, 1 i s.

¹⁸ Cfr. *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, coordinat per H. Keller-A. Stone Evans, London, 2008. Per a Itàlia, cfr. S. Mirate, *Giustizia amministrativa e CEDH*, Nàpols, 2007.

competent, en exclusiva per a la interpretació de la CEDH.

Fins i tot sent tan influent, el dret del Consell d'Europa manté un caràcter internacionalista, fins i tot quan es connecta amb el dret de la Unió arran de decisions de les institucions europees (dictamen del Tribunal de Justícia núm. 2/94). Encara més evident és el caràcter internacionalista del dret d'altres organitzacions regionals. Resulten exemplificatius els casos de la controvertida qüestió de les relacions entre la Comunitat europea i l'EFTA, tractada en el dictamen del Tribunal de Justícia núm. 1/91 de 14.12.1991 així com de les relacions amb l'Organització Mundial del Comerç, tractada en el dictamen del mateix Tribunal núm. 1/94 de 15.11.1994.

Fins i tot en relació amb tal dret s'acostuma a parlar de «de dret públic europeu», però es tracta només d'una expressió descriptiva de la seva procedència d'organitzacions regionals europees i de l'àmbit subjectiu de les regles considerades, amb referència a l'Europa geogràfica (que, en el cas, manifesta les seves incertes fronteres) La influència d'aquest dret va, en tot cas, adquirint rellevància per als estats membres de la Unió tal com ho demostra, en el sistema italià, l'obertura a la CEDH que ha propugnat el Tribunal Constitucional a través de les sentències núm. 348 i 349/2007. Més recentment, el Consell d'Estat (VI, 2.3.2010, núm. 1220) ha parlat —erròniament, segons la meua opinió, vist el persistent caràcter extern a la Unió Europea de tal dret— d'«aplicabilitat directa» de les disposicions de la CEDH arran de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa (en el supòsit del principi d'eficàcia de la tutela jurisdiccional previst a l'art. 24 de la Constitució italiana, però reforçat pels arts. 6 i 13 del Tractat).

5. La mateixa expressió «dret públic europeu» ha assumit un tercer i més ric significat en el context de la Comunitat Europea, ara reemplaçada per la Unió Europea que l'ha succeït (art. 1 parell. 3, TUE, tal com ha quedat modificat pel Tractat de Lisboa). És en aquest context institucional especial¹⁹ al qual cal fer referència, deixant als historiadors del dret l'estudi del *jus publicum europaeum* del passat.

L'originalitat del sistema comunitari²⁰ va ser subratllada pel Tribunal de Justícia pocs anys després del Tractat de Roma, amb les sentències *Van Gend & Loos* (5.2.1963, procediment 26/62) i *Costa* (15.7.1964, procediment 6/64). En la primera es va indicar que «la Comunitat constitueix un nou tipus d'ordenament jurídic en el camp del dret internacional, a favor del qual els estats han renunciat, encara que siguin limitats en sectors, als seus poders sobirans.» En el cas *Costa*, que «a diferència dels Tractats internacionals comuns, el Tractat CEE ha institucionalitzat un ordenament jurídic propi, integrat a l'ordenament jurídic dels estats membres (...) que els jutges nacionals han d'observar». Un altre característica peculiar d'aquest ordenament és que «es troben subjectes a ell no solament els estats membres sinó també els seus ciutadans» (procediment 26/62, cit.), obrint pas, d'aquesta manera, a la rellevància jurídica directa dels ciutadans de la Unió.

La tesi del caràcter original de l'ordenament comunitari s'ha consolidat sòlidament en la jurisprudència posterior del Tribunal de Justícia, i constitueix, des de fa temps, *jus receptum*. Per tant, s'han definit principis jurídics, sense precedents en altres sistemes jurídics²¹, com la primacia del dret comunitari sobre el dret dels estats membres, l'eficàcia directa de les normes comunitàries, amb certes condicions, l'obligació, dels òrgans

¹⁹ Àmpliament examinat en el meu *Diritto amministrativo europeo*, Milà, 2008, 49 i s.

²⁰ G. Gaja-A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, 2010, 3 i s.

²¹ A. Massera, «I principi generali», in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, dirigit per M. P. Chiti i G. Greco, Milà, 2007, Part general, I, 285, i s.

nacionals d'interpretar el dret nacional de conformitat amb el dret comunitari, l'obligació per als mateixos subjectes de no aplicar el dret nacional quan contradigui el dret comunitari.

En el seu conjunt, els nous principis elaborats pel Tribunal de Justícia expliquen en què consisteix jurídicament el peculiar disseny del sistema de la Unió Europea com a ordenament «supranacional» que constitueix una tercera tipologia respecte de les ordenaments nacionals i l'ordenament internacional: existeixen òrgans propis de la Unió, destinats a garantir l'interès d'aquell ordenament com a autònom respecte a la resta, que han passat a exercir de rellevants funcions ja realitzades pels estats: existeix un sistema autònom de fonts del dret i un aparell judicial per fer-ho efectiu.

La duplicitat de nivells institucionals, el comunitari i el referit als estats, dins d'un ordenament «monista» (principal diferència amb l'ordenament internacional, que manté amb els estats una separació «dualista»), determina el complex significat que, en aquest context, assumeix l'expressió «de dret públic europeu» com a conjunt format pel dret que regula l'organització i el funcionament de la Unió²², el dret dels estats membres en tant que influenciat pel dret de la Unió i, al seu torn, influent sobre aquell, i el nou dret de la integració, és a dir, comú a ambdós ordres. L'expressió és doncs una síntesi verbal d'un dret d'origen diferent, recompost com una pluralitat ordenada dins del context de la Unió i dotat d'una força jurídica i un valor definit.

A la pregunta expressada pel títol d'aquest estudi és doncs necessari oferir una resposta positiva. Existeix un dret públic europeu, amb característiques peculiars que ara ens disposem a analitzar.

6. Les característiques del dret de la Unió Europea estaven ja ben definides abans del Tractat de Lisboa, però, amb l'entrada en vigor del mateix, s'ha aclarit, de millor forma, el quadre constitucional i s'han realitzat progressos en la part de l'administració pública i del seu dret²³.

En el sentit oposat, no es posa de manifest que amb l'últim Tractat s'hagi abandonat la «forma constitucional» del segon Tractat de Roma (2004) i que no hagin estat confirmades altres importants innovacions que en ell es preveuen (la «lleï europea», l'expressa afirmació de la primacia del dret de la Unió sobre el dret dels estats membres, etc.)²⁴. Efectivament, n'hi ha prou amb considerar que: a) l'arquitectura institucional ha estat adequadament organitzada amb ambdós Tractats (UE i TFUE, el primer de caràcter genuïnament constitucional), completats amb l'especial *Bill of Rights* europeu representat per la Carta de Niça; b) els procediments normatius han estat definits amb major precisió i, finalment, ha calgut la distinció entre funció normativa i funció administrativa; c) s'ha afinat encara més el *sistema* judicial europeu ja desenvolupat, organitzant-ne els òrgans, ampliant la legitimació per recórrer, assegurant en conjunt una tutela²⁵ judicial més eficaç. Fins i tot per al crucial principi de la primacia del dret de la Unió —aparentment redimensionat pel Tractat de Lisboa respecte del Tractat constitucional de 2004— la Declaració núm. 29 subratlla que el «principi és implícit en la naturalesa

²² Erròniament, gran part dels estudis concentren la seva atenció només sobre el dret de la Unió; segueix aquesta línia el, malgrat això, interessant volum del SR. Chalmers-A. Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge, 2007.

²³ Una eficaç síntesi sobre les virtuts del Tractat en *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, coordinat per F. Bassanini-G. Tiberi, Bologna, 2010.

²⁴ J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bolonya, 2003; Id., *Il nuovo Trattato europeo*, Bolonya, 2007. Per a l'evolució dels tractats recents: *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, coordinat per M.C. Baruffi, Padua, 2008.

²⁵ M. P. Chiti, «La giurisdizione», a *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., 349.

específica de la comunitat», de manera que la jurisprudència del Tribunal té únicament valor declaratiu.

Dit breument, el Tractat de Lisboa no és un tractat menor²⁶, fruit de les incerteses de l'últim decenni sinó un desenvolupament significatiu del procés d'integració europea, és a dir, una etapa posterior —tal com es preveu en el preàmbul del nou TUE, que reprèn com ja contenia l'homònim Tractat anterior— en el procés de creació d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa.

Malgrat la seva importància per les moltes reformes realitzades, el Tractat de Lisboa no és una meta, sinó, tal com s'ha dit, una altra important etapa en un recorregut el resultat del qual està encara per definir. Un recorregut que, sens dubte, no podrà ser interromput per consideracions restrictives del posterior desenvolupament del procés d'integracions expressades pel Tribunal constitucional alemany en la ja cèlebre *Lissabon Urteil* de l'any passat²⁷.

7. El Tractat de Lisboa no s'ha limitat a organitzar millor el dret constitucional de la Unió, la franja «alta» del dret públic europeu, sinó que ha enriquit també la seva franja «baixa», és a dir, el dret administratiu. És precisament en aquest sentit en el que l'evolució és especialment significativa. Mereix portar a col·lació tres de les principals novetats i això també perquè aquesta problemàtica no ha rebut, a data d'avui, una adequada atenció²⁸..

La primera és la nova formulació del principi de cooperació lleial, ja previst per l'art. 10 TCE. Actualment, la cooperació lleial —que s'ha convertit en un principi de referència del Tractat de la Unió (art. 4.3)— es refereix tant a la cooperació vertical, entre la Unió i els estats membres, com a l'horitzontal entre aquests últims. La cooperació administrativa entre els estats membres ha estat posteriorment concretada en el TFUE en diferents sectors, com a l'espai de llibertat, seguretat i justícia (art. 74), la unió duanera (art. 33), la lliure circulació dels Treballadors (art. 46). En aquests casos, les institucions europees poden adoptar mesures per assegurar una cooperació administrativa eficaç entre els serveis comuns.

La segona novetat important és la previsió, en el Títol XXIV, art. 197, del TFUE de que «l'actuació efectiva del dret de la Unió per part dels estats membres, bàsic per al bon funcionament de la Unió és considerada com una qüestió d'interès comú » (primer punt). Això implica una nova competència de la Unió destinada a comprovar el nivell de qualitat de l'actuació administrativa exercida pels estats membres, i també per «donar suport» als esforços dirigits a millorar la capacitat administrativa d'actuació del dret de la Unió (segon punt del mateix article).

La tercera novetat és que la Unió, després d'haver estimulat durant decennis i de formes molt diferents

²⁶ Cfr. P. Craig, «The Treaty of Lisbon. Process, Architecture, Substance», a *Eur. Law Review*, 2008, 137.

²⁷ M. P. Chiti, «Am Deutschen Volke», in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 2009, n. 9, 4 i s.; R. Caponi, «Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali. In margini al Lissabon Urteil», a *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2010, en curs de publicació en el núm. 2; E. Cannizzaro-M. E. Bartolini, «Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon Urteil», a *Dir. UE*, 2010, 1 i s.; L.M. Poiaras Maduro-G. Grosso, «Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona?», *ibidem*, 2009, 511.

²⁸ Vegeu en tot cas F. Lafarge, «EU Law Implementation through administrative cooperation between member States», in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2010, 119. Anteriorment m'havia remès a les corresponents disposicions del Tractat constitucional de 2004, realment originals: «A rigid Constitution for a flexible Administration», a *European Review of Publ. Law*, «New Forms of Government», a *Eur. Rev. Publ. Law*, 2004, 175 i s.

(directives, comunicats, jurisprudència del Tribunal, etc.) als estats membres a exercir una acció administrativa segons els principis de transparència, imparcialitat i bona gestió, ara preveu, de forma convenient també per a si mateixa, que «en el compliment de les seves funcions, les institucions, òrgans i organismes de la Unió es basen sobre una administració europea oberta, eficaç i independent» (art. 298 TFUE). La normativa necessària serà adoptada segons el procediment legislatiu ordinari.

No constitueix, en canvi, cap novetat la Carta de drets fonamentals, amb les seves importants disposicions sobre l'administració pública i els drets dels ciutadans (com el dret de tot individu a una bona administració, art. 41; el dret d'accés als documents, art. 42; el dret a la protecció consular a tercers països, art. 23). Efectivament, ja des de fa deu anys, la Carta representa una font d'inspiració per a les institucions comunitàries i per als ciutadans europeus però fins ara el seu valor jurídic resultava incert. La plena equiparació de la Carta al dret primari de la Unió, ara prevista pel TUE, donarà a les disposicions sobre la «ciutadania administrativa» un vigor i efectivitat renovats.

8. Gràcies a la progressiva evolució del dret primari i dret derivat de la Unió i, en particular, a les diferents innovacions previstes pel Tractat de Lisboa, és possible discernir amb claredat les característiques del dret públic europeu²⁹.

Es tracta d'un dret original, abans que res, perquè es desenvolupa dins d'un poder públic —la Unió Europea— sense precedents en la història institucional i jurídica. És un dret compost, perquè l'integren tant el dret de la Unió com les corresponents regulacions nacionals dels estats membres. És un dret configurat segons el principi de primacia del dret de la Unió, però estructuralment obert a un flux circular d'influències recíproques, tant verticals en les relacions dels estats membres amb la Unió com horitzontals, entre els propis estats membres. És un dret vàlid en sectors especials, ja que continua sent vigent per a la Unió el principi de les competències d'atribució però que, fins ara (el futur és bastant incert), s'ha vist sistemàticament ampliat per les expressives disposicions en aquest sentit previstes als tractats posteriors així com per les notes tècniques d'interpretació extensiva (per ex. teoria dels poders implícits; clàusula final prevista per l'art. 308 TCE; etc.). És un dret que, en tot cas, influeix també als sectors que continuen recaient sota la competència nacional, tal com es preveu per als contractes públics i el dret processal. Sobre això, es parla, correctament, de la *vis expansiva* del dret europeu, que, fins i tot més enllà dels sectors «atribuïts», indica als legisladors i als jutges nacionals noves direccions en el desenvolupament i en l'actuació del dret.

Val la pena reprendre una de les característiques de nou recordades —la del procés de desenvolupament circular del dret públic europeu— perquè és exemplificativa de l'originalitat del dret del que estem parlant.

Tal com s'ha dit, el dret públic europeu no és un dret que prové exclusivament des de dalt, des de les institucions de la Unió, segons una direcció unívoca *top-down*. Al contrari, la seva evolució és el fruit d'una contínua i recíproca interinfluència amb els drets i les cultures jurídiques nacionals. N'hi ha prou amb esmentar

²⁹ El tema és objecte d'ampli examen en el meu *Diritto amministrativo europeo*, cit., espec. 195 i ss. Recentment, resulten especialment rellevants les aportacions de G. della Cananea, «Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali», a *Dir. ammin. europeo, principi ed istituti*, coordinat per ell mateix, Milà, 2006, 1 i s.; «I fattori sovranazionali ed internazionali di convergenza i di integrazione», in *Diritto amministrativo comparato*, coordinat per G. Napolità, cit., 325 s.

dos casos que demostrin bé aquesta especial característica: el procés decisor del dret de la Unió i l'elaboració dels principis generals del dret comunitari.

En la fase d'elaboració del dret europeu —la fase denominada ascendent— és o pot ser exercida una rellevant influència dels estats membres tant directament (donada pel paper dels respectius governs i parlaments nacionals) com indirectament, a través de les institucions i els organismes europeus representatius dels estats (Consell de Ministres, Comitè de les regions, etc.). El caràcter dels actes normatius més rellevants de la Unió es veu influït, de forma evident, per les cultures jurídiques dels estats membres més influents. No s'ha de subestimar la capacitat dels estats de «renacionalitzar» el dret de la Unió en l'actuació del dret europeu, especialment en l'actual fase en què han tornat les directives de tipus originari (directives que vinculen als estats membres respecte al resultat a arribar, sense perjudici de la competència dels òrgans nacionals respecte de la forma i els mitjans), és a dir, no tan completes i detallades com per ser autoaplicables (*self-executing*). Un magnífic exemple d'això és la ja citada directiva 123/2006 sobre els serveis al mercat intern, que deixa als estats membres un ampli marge per conciliar els nous principis amb l'entorn jurídic propi. Efectivament, comparant dos sistemes nacionals molt similars, com el d'Espanya i Itàlia, s'aprecia que l'actuació d'aquesta directiva ha estat «traduïda» de forma diferent segons tradicions i interessos propis, sempre dins del respecte dels principis de fons comuns (cfr. per a Espanya la llei 25/2009 i per a Itàlia el d.lgs. n° 59/2010).

L'altre cas exemplificatiu afecta l'elaboració dels principis generals del dret comunitari³⁰ per part del Tribunal de Justícia³¹. Gran part dels principis que componen el quadre dels principis generals han estat derivats dels drets nacionals, en tant que efectivament comuns (en aquest sentit, «generals»), més o menys, a tots els estats membres. Aquest procediment es va veure afavorit pel nombre inicialment reduït dels estats membres i de la seva tendència a l'homogeneïtat jurídica. Això es va donar, per exemple, en el cas del principi de legalitat, el principi de seguretat jurídica i el principi d'igualtat. Una altra part dels principis generals són el fruit de la jurisprudència «selectiva» del Tribunal, entenent amb això l'elecció com a principis generals d'alguns principis que, en realitat, són propis només per a alguns estats, però útils per al ple desplegament del dret comunitari. Aquest és el cas del principi de proporcionalitat i del principi de la confiança legítima. En la fase més recent, el Tribunal de justícia i el Tribunal de drets humans han començat a elaborar principis jurídics originals per a l'ordenament europea, desenvolupant parcialment elements existents en els drets nacionals. És el cas del dret de precaució, ja present en formes diferents en els drets dels diferents estats però que, en el sistema de la Unió, ha assumit un abast general i més incisiu. També en aquesta fase, certament innovadora, no s'esgota per tant la capacitat d'influència de les cultures jurídiques nacionals.

El mateix pot dir-se de principis «menors» que constitueixen també l'esquelet de parts importants del dret públic europeu, com el procediment administratiu. És el cas, per exemple, de la regles sobre la retroactivitat i revocació dels procediments administratius, on la referència als drets nacionals ja ha estat assumida per la jurisprudència referida al Tractat CECA (per exemple, amb les sentències *Algera*, en els procediments acumulats 7/56 i 3-7/57, i *Fédération charbonniere de Belgique/Alta Autorità*, procediment 8/55).

³⁰ Sobre l'ús de l'adjectiu «comunitari», es pot precisar que, amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, la Unió Europea substitueix i succeeix a la Comunitat Europea (art. 1, c. 3, TUE). Això implica també l'eliminació de tota la terminologia relacionada amb la CE com l'adjectiu «comunitari». En espera de que es consolidi una nova terminologia funcional (per exemple, l'adjectiu «unionista»), a nivell d'argot, es pot continuar utilitzant l'adjectiu tradicional, que està tècnicament superat, però que resulta d'eficàcia descriptiva provada.

³¹ Cfr. *General Principles of Administrative Action*, coordinat per M. P. Chiti, Bolonya, 2006.

La segona característica del dret públic europeu és que no s'esgota en la relació vertical UE-estats membres, sinó que determina una apertura horitzontal de les ordenacions dels estats membres entre si. El cas més conegut és el del mutu reconeixement, institució mitjançant la qual els estats reconeixen com a propi el dret que, en origen és propi únicament d'un determinat ordenament jurídic nacional³². L'equivalència funcional de les regles jurídiques d'un altre Estat és una institució jurídica d'origen comunitari que genera una nova relació entre les ordenacions dels estats membres.

Per aquests motius es confirma que el dret públic europeu té característiques veritablement originals en comú amb els sistemes federals o altres formes d'associacions d'estats. L'ordenament jurídic que l'inclou és, al seu torn, notablement original i no resulta fàcil definir-lo mitjançant les categories tradicionals. L'expressió més utilitzada sobre això és l'encunyada per Weiler³³ de la Comunitat com a ordenament «supranacional»; però és vàlida només per a la part vertical de les relacions UE-estats membres (denominada *multi-level*). Per a les relacions «horitzontals» entre estats, ha irromput en la ciència política la noció descriptivament eficaç de «*multi-layered*» (multicircular), que completa l'anterior.

9. L'absència, en el sistema de la Unió Europea, d'un poder públic similar a l'Estat i l'aparent falta d'una administració directa de la Comunitat han portat a considerar, durant molt temps, que el dret públic europeu s'esgota gairebé completament en la part constitucional i que no podia configurar-se un dret administratiu europeu.

Aquesta interpretació era errònia, però va ser superada amb un greu retard, quan les dades jurídiques rellevants ja demostraven explícitament el contrari. Al principi, existien, en tot cas, dues bones raons per afirmar la inexistència del dret administratiu europeu. Segons la primera, la matèria havia sorgit en el dret europeu continental a començaments del s. XIX, estretament vinculada a la plena afirmació de l'Estat nació, en l'únic àmbit on es creia que aquesta podia trobar un desenvolupament. La segona raó és que la Comunitat havia estat configurada com a organització «lleugera», és a dir, que, per norma general, no opera directament sinó indirectament, per mitjà de les administracions nacionals.

El tradicional estatisme del dret administratiu semblava no deixar espai a una partició així del dret en contextos institucionals diferents de l'Estat. A més, era una convicció generalment acceptada que el dret administratiu, més que qualsevol altra branca del dret, recollia els caràcters específics de cada Estat. Per tant, era vist com un dret nacional, nacionalista de vegades, considerat tan diferent d'un país a l'altre que podria resultar fins i tot no comparable. Fins i tot en el ple apogeu del dret comparat, fa trenta anys, el dret administratiu era obviat pels comparatistes³⁴. Res no podia ser més incorrecte des del punt de vista científic, ja que, des de la segona meitat del s. XIX, s'havien vingut constituint organitzacions internacionals administratives (usualment definides com a Unions administratives) per satisfer funcions i interessos ultraestats, especialment en els nous sectors tecnològics (transports, comunicacions, telecomunicacions, etc.) i en els primers fenòmens de caràcter

³² L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bolonya, 2005.

³³ J. Weiler, *Il sistema comunitario europeo*, Bolonya, 1985.

³⁴ És significatiu que, en la investigació més important de dret comparat del moment (*L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, coordinada per R. Sacco, *cit.*), entre les grans particions del dret examinades des de la perspectiva comparatista faltés el dret administratiu.

global (treball, emigració, sanitat, etc.). Es considera, a més, que les majors innovacions administratives del segle XX estaven clarament inspirades pel coneixement recíproc, com la resposta a la gran crisi econòmica dels anys trenta i les mesures per a la recuperació econòmica implantades després del final de la Segona Guerra Mundial.

Era errònia també l'afirmació, àmpliament dominant, que la Comunitat Europea no tenia una administració pública i un dret administratiu. La CEE, i abans que ella la CECA, neixen, en realitat, amb un fort caràcter administratiu i essent destinades a superar les resistències respecte d'una nova organització parafederal amb sobirania pròpia. Ho demostra el lèxic utilitzat («Comissió», «mesures», «reglaments», «directives», etc.). No sorprèn doncs que els millors especialistes de dret administratiu dels anys cinquanta hagin dedicat estudis reveladors a les noves Comunitats (a Itàlia, entre molts d'altres, Benvenuti, Monaco i Sacchi Morsiani) així com a Espanya, immediatament després de l'adhesió a la Comunitat, hagin estat els especialistes en dret administratiu (en primer lloc García de Enterría i la seva escola) qui hagin ofert l'aportació més important a l'estudi del nou dret europeu.³⁵

Després d'una primera fase «administrativa», l'atenció dels juristes es va dirigir a les característiques constitucionals del nou ordenament comunitari estimulada inexorablement per la jurisprudència del Tribunal de Justícia que, en els anys seixanta i setanta del segle passat, va elaborar creativament un ordenament de nova planta. Però en aquesta fase «constitucional» es va oblidar que, en el nou sistema comunitari, el reconeixement (amb l'esmentada sentència *Van Gend & Loos de 1963*) que també els ciutadans dels estats membres queden subjectes a l'ordenament comunitari, implicava la seva relació directa amb les institucions comunitàries i un nou dret a demanar als jutges nacionals propis (i, més en general, a les institucions pròpies) la garantia plena dels drets de matriu comunitària.

Fins i tot en un espai de temps limitat, moltes coses han canviat des de llavors. Avui en dia està clar que la Unió té una administració directa pròpia —a més de la Comissió, els molts organismes «centrals» (per exemple, Eurostat) i els organismes «indirectes» (especialment les agències europees³⁶, la funció de les quals és també la de fer de centre d'una administració reticular formada per altres ens comunitaris i per les corresponents administracions estatals). Moltes administracions nacionals han estat instituïdes pels estats per imperatiu comunitari (com les agències nacionals per al medi ambient) o han estat remodelades en clau europea pel mateix motiu (un exemple important d'això són les administracions competents en la tutela de la competència i del mercat). En el pla de les funcions, la Unió i els estats membres operen gairebé sempre mitjançant procediments compostos, en part nacionals i en part comunitaris, que confirmen la interacció entre dret nacional i europeu.

En poc temps, també el dret administratiu s'ha europeïtzat de forma indeleble, participant plenament del què unitàriament es defineix com a dret públic europeu.

³⁵ Aquests fets s'examinen en M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., espec. 157 i s. Mereix ser recordat que, immediatament després de l'ingrés d'Espanya a la CEE, un estudi fonamental, en tres volums, sobre el dret comunitari va ser proposat per un grup d'acadèmics amb presència majoritària d'especialistes en dret administratiu. Penso en el *Tratado de derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el derecho español*, Madrid, 1986, dirigit per E. García de Enterría-J. D. González Campos-S. Muñoz Machado. L'especial atenció dels especialistes en dret administratiu espanyols sobre el dret comunitari ha romàs constant: entre les moltes aportacions, citonómés, com a mostra, el volum d'estudis promogut per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, *El desenvolupament del dret administratiu europeu*, Barcelona, 1993; i finalment E. Nieto Garrido-I. Martín Delgado, *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Madrid, 2010.

³⁶ E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Pàdua, 2002; Id., «Le trasformazioni delle

10. Després d'haver descrit els factors principals que han determinat la consolidació del «dret públic europeu» —noció que avui té un precís significat jurídic, a diferència del que succeïa en el passat, quan representava, en essència, una noció heurística— val la pena discernir amb major precisió les seves característiques definitòries.

Es tracta d'un dret públic no estatal, sinó referit a una organització supranacional composta també pels drets dels estats membres segons un criteri monista. Aquest plantejament ha estat afirmat des de sempre per part del Tribunal de Justícia i ara, essencialment, és acollit fins i tot pels tribunals constitucionals més refractaris com l'italià que, el 2009, sobre aquesta base implícita va decidir, per primer cop, reenviar al Tribunal de Luxemburg una qüestió prejudicial (interlocutòria núm. 103 de 15.4.2008).

És també un dret públic de clara base constitucional. Ja en el passat, a partir del cas *Parti Ecologiste Le Verts* (23.4.1986, procediment 294/83), es va posar de manifest que els Tractats constituïen la carta constitucional de la Comunitat, com a Comunitat de dret. Amb el Tractat de Lisboa, precisament amb el renovat TUE i la Carta dels drets fonamentals, la Unió disposa de la seva llei fonamental, una constitució a la qual només li falta la denominació formal³⁷ ..

Es tracta d'un dret públic amb una inèdita integració entre el nivell comunitari i el dels estats membres, regit per un principi unificador com és el de la primacia del dret comunitari. Signes importants d'això són el procediment de reenviament de qüestions prejudicials al Tribunal de Justícia i, d'acord amb la part administrativa, els procediments administratius compostos. Per a aquesta part en especial, es parla d'un nou dret administratiu de la integració.

Es tracta d'un dret públic en el qual els drets fonamentals tenen una posició especial³⁸. La qualificació de la Comunitat (i després la de la Unió) com a «Comunitat de dret» (asserció constant en la jurisprudència del Tribunal de Justícia a partir de l'esmentat cas *Le Verts* de 1986) implica tant que les institucions i els estats membres estiguin subjectes als principis de l'Estat de dret, com, especialment, que els individus puguin derivar els seus drets del nou ordenament jurídic que, d'aquesta manera es ratifica com a diferent de qualsevol ordenament no estatal. Es considera «inherent» al sistema de la Unió el que els individus puguin ostentar drets de forma directa i immediata, començant, evidentment, pels drets fonamentals, tant cap als estats respectius (els jutges dels quals estan obligats a aplicar directament les corresponents normes comunitàries) com cap a les institucions europees.

agenzie europee», a *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2010, 57 i s.

³⁷ Tal com ja s'ha indicat a la pàg. 6 i s., per obviar la crisi del Tractat constitucional de 2004, un dels majors compromisos dels estats membres va ser la formal «desconstitucionalització» del nou Tractat, començant pel seu nom, com consta en el mandat confiat a la Conferència intergovernamental de juny de 2007. Però l'essència constitucional ha quedat inalterada en els punts definitoris, tal com reconeix la major part de la doctrina. En alguns aspectes, el Tractat de Lisboa és fins i tot més clarament «constitucional»: pensi's en la millor articulació dels dos Tractats (UE i FUE) respecte del de 2004 i a la posició diferenciada respecte dels Tractats de la Carta dels drets fonamentals que, d'aquesta manera, es converteix en l'equivalent europeu del *Bill of Rights* nord-americà. Així doncs, J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, cit., 43 i s., parla d'«essència salvada»; per a la mateixa posició A. Manzella, «Un Trattato necessitato», en *ASTRID, Commento al Trattato di Lisbona*, cit., 57, segons el que «del quadre essencial que es desprèn d'un Tractat que ve després de l'error de Roma 2004, ens n'adonem que, si el *nomem juris* desapareix, queda la matèria constitucional que, en canvi, en molts punts s'accentua. La desconstitucionalització és només nominal, el teixit constitucional europeu roman i es desenvolupa»

³⁸ M. P. Chiti, «From a Community based on the Rule of Law to the European Union as a Community of Rights», a *European Union in the 21th Century, Perspectives from the Lisbon Treaty*, coordinat per S. Micossi i G. L. Tosato, Brussel·les, 2009, 205 i s.

Es tracta d'un dret públic que ha estat, durant llarg temps, de caràcter jurisprudencial i que seguirà, en el futur, influït per l'acció dels jutges (especialment de la Unió, però també dels jutges nacionals que, finalment, participen activament en el que es defineix com el concert jurisprudencial europeu). La influència de la jurisprudència no disminuirà certament a causa de la plena vigència del Tractat de Lisboa, tant perquè, com ens mostra l'experiència, fins i tot amb les constitucions més exhaustives queda sempre un ampli espai per als jutges com a causa del major interès que podrà dedicar la jurisprudència a les problemàtiques administratives (això ja es va apreciar en el període 2004-2009, quan els jutges no van voler interferir en el procediment de ratificació dels nous tractats).

Es tracta d'un dret públic que es manté com a «especial»³⁹, en el sentit de branca jurídica amb regles diferents de les ordinàries, malgrat l'aparent dificultat de reproduir en el quadre jurídic de la Unió les categories tradicionals, segons especialitats, del dret. Efectivament, és còmode detectar també en el dret públic comunitari, nombroses característiques dels drets administratius tradicionals, com l'imperativitat del poder administratiu, és a dir, la potestat d'incidir unilateralment sobre l'esfera dels individus.

Es tracta d'un dret públic en el qual queda especialment reconegut el principi de tutela judicial efectiva, pel qual tot dret i interès haurà de trobar sempre un jutge que asseguri la plena i eficaç tutela judicial. Se sumen, en aquest cas positivament les particularitats del dret de la Unió i els principis constitucionals de molts estats membres, amb el suport extern del CEDH i del Tribunal d'Estrasburg.

11. En aquest article, he insistit de forma especial en les característiques originals del dret públic europeu en el context de la Unió Europea respecte de la tradició anterior. Originalitat no significa, no obstant això, que tals característiques siguin sempre de signe positiu i/o es trobin adequadament actuades. El procés d'elaboració del dret públic europeu s'expressa, efectivament, amb una certa lentitud i algunes incoherències. Les moltes virtuts del nou quadre jurídic europeu es veuen acompanyades per algunes ombres i llacunes.

El límit de fons, fins i tot després del Tractat de Lisboa és la simplificació del quadre organitzatiu amb la substitució de la Unió en lloc de la Comunitat, i la incertesa sobre el projecte institucional conjunt i la complexitat del funcionament del sistema.

Durant molt temps, ha funcionat de forma esplèndida el «mètode comunitari», entès com a mètode pragmàtic de desenvolupament de la integració, basat en iniciatives eficaces de les institucions comunitàries, acceptades pels estats membres. En una Unió Europea notablement ampliada després de 2004, els nous procediments decisoris adquireixen claredat respecte de l'anterior flexibilitat del mètode comunitari però resulten lents i, de vegades, fins i tot esgotadors.

L'actual crisi financera d'alguns estats membres, que agreuja la crisi econòmica general de 2008, demostra que és necessària una acció de la Unió més ràpida i incisiva. Les decisions dels últims mesos en resposta a la crisi del sistema euro⁴⁰ son massa recents i encara inestables per poder emetre un judici equilibrat

³⁹ De forma anàloga, G. della Cananea, «I fattori sovranazionali ed internazionali di convergenza i di integrazione», a *Diritto amministrativo comparato*, a cura de G. Napolità, cit., 325. *Contra* S. Cassese-M. Savino, «I caratteri del diritto amministrativo europeo», in *Diritto amministrativo europeo*, coordinat per G. della Cananea, cit., 170.

⁴⁰ Cfr. en especial les Conclusions del Consell Europeu de 17 de juny de 2010.

però indiquen l'única via que em sembla factible per al desenvolupament d'un eficaç sistema d'integració, o millor dit, per a la seva supervivència.

Un segon element negatiu és que la Comunitat i la Unió han apuntat, durant massa temps, a una harmonització dels drets nacionals de forma tan absorbent, que ha acabat sent indogudament agressiva. S'ha oblidat, de forma irresponsable, que Europa és el continent en el qual les peculiaritats jurídiques nacionals són més diversificades i profundes⁴¹. Aquestes són una riquesa amb què comptem i no una patologia. El dret públic europeu ha d'oferir doncs més espai al romanent de les experiències jurídiques nacionals, amb normatives que no siguin del tot uniformes i globalitzadores. Fora d'això, actualment, no existeixen situacions de violació de les obligacions comunitàries manifesta i generalitzada, com en canvi succeïa fins a finals del segle passat, especialment arran dels mecanismes sancionadors econòmics eficaçment utilitzats pel Tribunal de Justícia.

Les normatives europees més recents, fins i tot reforçant la presència de la Unió inclús als sectors fins ara considerats marginals (com, en el dret processal la directiva 66/2007 per als recursos en matèria de contractes públics), deixen un ampli espai a les peculiaritats nacionals. D'aquesta manera és més fàcil assegurar una millor actuació d'aquestes directives i la seva difusió entre els interessats, fins i tot comptant sempre amb la presència dels jutges nacionals, responsables d'evitar situacions de desequilibri i conflicte, fins inclús si és necessari, mitjançant procediments de reenviament de qüestió prejudicial davant de situacions no definibles a nivell nacional.

Entre el que resta per fer, la qüestió principal és la necessària obertura del dret públic europeu cap als ciutadans i la plena tutela dels seus drets. S'ha fet molt fins avui, però no queda poc per fer si es considera els ciutadans tant en funció de les seves posicions concretes com en la seva qualitat d'immillorables garants de l'efectivitat del dret europeu. N'hi ha prou amb pensar en la constant afirmació del principi sobre la centralitat dels drets fonamentals, seguida emperò de modestes conclusions en els casos concrets jutjats pel Tribunal de Justícia i pel Tribunal Europeu de Drets Humans. Tal situació pot portar a un cert escepticisme, perquè, en l'estat actual de la jurisprudència, tenim «*much ado about nothing*».

En realitat, l'ulterior desenvolupament del dret públic europeu podrà produir-se només si el dret de la Unió es focalitza sobre els ciutadans, els seus drets i les seves expectatives. Trobant-se gairebé completat el dret de les institucions en un sistema eficient de relacions amb les ordenacions nacionals, és el moment de passar al ple desenvolupament del «dret dels ciutadans».

12. Per acabar, algunes consideracions sobre la funció dels juristes en el desenvolupament del dret públic europeu.

Tal com ens ha ensenyat J. V. Louis, en la Comunitat «el dret que aquesta crea és la seva única força»⁴². El dret europeu que es crea d'aquesta manera és el fruit no només de les institucions, sinó de l'acció quotidiana dels juristes europeus, és a dir dels advocats i de la resta de professionals del dret, els notaris, els jutges i la

⁴¹ M. P. Chiti, «Les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralisme eurocompatible», a *Droit administratif européen*, coordinat per J. B. Auby-J. Dutheil de la Rochère, Brussel·les, 2007, 669.

⁴² *L'ordinamento giuridico comunitario*, Brussel·les, 1989, 4.

ciència jurídica. A més, no podem oblidar el suport i l'estímul dels millors juristes de tercers països, que miren cap a la nostra experiència amb molt respecte i, potser, amb enveja mal dissimulada.

Les revistes jurídiques han estat, en la tradició i ho són encara avui —malgrat els problemes de l'evolució tecnològica i les noves formes de comunicació científica que s'imposen— un instrument fonamental per crear un nou pensament i agrupar estudiosos que comparteixen un mateix interès de fons.

Per això també en ocasió del vint-i-cinquè aniversari de l'inici de les publicacions de la *Revista Catalana de Dret Públic*, com a europeu, company i amic, desitjo a la *Revista* un avenir científic, si cap, encara més fecund.