1.2. CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS

LA EUROPA DE LA PROXIMIDAD

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Manuel Fraga Iribarne *

1

Al proponérseme gentilmente por esta Real Academia que impartiese una conferencia acorde con los altos fines que la misma tiene estatutariamente encomendados, y que a la vez tratase un tópico de indudable relevancia política y científica, en seguida comprendí que por razón de la fecha indicada, mi formación, trayectoria doctrinal y responsabilidades actuales, ese tema no debía ser otro más que el que atañe a la disección de *la Europa de la proximidad.*

Lo *próximo* no es sólo lo cercano, lo que dista poco en el espacio o el tiempo. Es también lo afín, lo parejo e inmediato en cuanto a la comprensión de las necesidades, aspiraciones y valores de otros miembros de la comunidad política. Ahora, si cabe, con la masiva popularización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, constreñir el sentido de la proximidad a la inmediatez geográfica o temporal no sólo es relativo sino, por añadidura, profundamente erróneo.

La comprensión integral del proceso de construcción europea exige mantener esa perspectiva, máxime en estos momentos, en los que asistimos a la génesis de una Unión Económica y Monetaria ya tangible para el conjunto de la ciudadanía y en los que se aproxima la inminente adhesión de la parte oriental de Europa, segregada por ese ominoso avatar histórico que asentó en aquellas latitudes el llamado *socialismo real* y que tan acertadamente identificó Winston Churchill.

---

* Sesión del día 5 de marzo de 2002.

Considero que implicar a la población en el proyecto europeo no es sólo algo recomendable por cuestiones de índole demoscópica, mediática o de refrendo popular, sino que deviene un imperativo categórico para la consolidación del entramado institucional europeo y del acervo comunitario en el que aquél se manifiesta. A medida que la Unión crece en extensión geográfica, en peso demográfico y en alcance y complejidad jurídica es más preciso que nunca incrementar lo que los alemanes integracionistas denominarían como la *Europastreue,* concepto que en modo alguno se corresponde con la noción anglosajona del *trust,* aunque en ambos anide el elemento fiduciario que ha de existir en toda relación humana sustentada en la confianza, y que en nuestra lengua podríamos asimilar a la *lealtad europea,* una lealtad cohesiva sustentada no ya sobre la *maiestas* de la gran política, sino sobre la *auctoritas* de la idea originaria que impulsó esta pujante realidad que hoy es la Unión Europea. *Auctoritas* que yo, en todo caso, me permitiría entroncar en el sutil racionalismo que esbozara Inmanuel Kant al escribir *Zum ewige Frieden,* y cuyos precedentes pueden hallarse en las obras de nuestros universales Suárez y Vitoria, además de en la de Grocio.

No obstante hoy no vivimos en épocas de directorios ilustrados que sólo se deban al mandato sintetizado bajo la máxima ciceroniana que sentenciaba *Salus populi suprema lex esto.* Por fortuna vivimos en sistemas políticos de opinión pública, en democracias complejas debido a la interacción de múltiples agentes y actores sociales y económicos, en las que no basta con que una política sea eficiente, sino que además ha de ser evaluada como tal por los destinatarios y beneficiarios de la misma. Y hemos de reconocer, si queremos ser honestos en nuestro enjuiciamiento, que la construcción comunitaria ha adolecido largamente de esa consideración. Es hora pues de que, manteniendo el rumbo en lo esencial, cambiemos la estrategia de comunicación y el proceso de toma de decisiones, porque la opacidad y el exclusivismo empleados hasta la fecha en el diseño y la gestión de los asuntos comunitarios amenazan con convertirse en los más graves obstáculos, no ya sólo para seguir profundizando en el hecho integrador, sino incluso para preservar gran parte de lo atesorado.

Los hechos son tozudos y no admiten enmienda retórica alguna. Los aldabonazos que supusieron en su día el referéndum danés, e incluso el estrecho resultado afirmativo del galo, sobre la espinosa cuestión de Maastricht, o el que sorprendentemente ha provocado la consulta popular irlandesa sobre la tímida reforma de Niza, precisamente en una nación tan implicada con el compromiso europeo y que tanto se ha beneficiado de él, como lo demuestran de modo paladino sus macromagnitudes económicas, nos indican que hacer caso omiso de la opinión pública es la forma más segura de exponerse a su cruel veredicto cuan-

do tiene oportunidad de manifestarse expresamente, sin intermediarios ni mandatarios.

Pero ese cambio de estrategia no puede materializarse sólo mediante el enunciado de buenos deseos. Precisa de una amplia, tenaz y experta conjunción de tácticas, y de una rica logística, pródiga en recursos humanos, dedicación y constancia, que garantice la más completa capilaridad del mensaje comunitario, su adecuación a las aspiraciones y demandas cívicas y el engarce de éstas con las medidas de orden jurídico, administrativo y político que emanen de las instituciones y órganos de la Unión. Es en este marco y sólo en él donde deben valorarse las reclamaciones que las regiones y ciudades europeas formulamos con denuedo, al menos desde la puesta en marcha del Comité homónimo, pero sobre todo y muy especialmente la oferta de leal cooperación que dirigimos a las Instituciones comunes y a los Estados miembros.

Por su ubicación en el tapiz administrativo y su inmediata implicación con las organizaciones sociales básicas y los individuos que las componen, las regiones no podemos ni queremos ausentarnos del debate europeo, en el que tampoco podemos ni debemos contentarnos con ser figurantes o actores secundarios meramente reactivos. Nuestro derecho inmanente al ejercicio de la portavocía en lo que atañe a los intereses vitales y más determinantes de nuestras respectivas poblaciones no ha de verse constreñido por una concepción de la integración europea más propia de una anquilosada conferencia diplomática que del novedoso *modus operandi* de los sujetos públicos que hacen posible esta genuina Comunidad de Derecho en la que nos insertamos.

Al respecto quisiera recordar, para quienes alberguen ilusas esperanzas de orientación mal llamada *soberanista* y que, en puridad, habrían de ser denominadas como estricta y radicalmente *aislacionistas,* que la legitimación del papel regional en la construcción europea no debe ser contemplada como una forma de erosión del protagonismo de los estados nacionales que han gestado las primeras comunidades europeas y nuestra vigente Unión. La lealtad europea es materialmente indisociable de la lealtad constitucional, salvo que se desee colocar sin ambages al margen del grado de civilización que compartimos todos los europeos que creemos en el Derecho como la forma de ordenar la convivencia pacífica entre todos nosotros. Europa nunca ha sido, es, ni será el pretexto válido de la secesión y la anomia. El incontestable hecho de que los tratados fundacionales y todos los restantes textos constitutivos de la actual Unión jamás hayan previsto mecanismos de separación o desacato a los compromisos básicos adquiridos deviene en argumento irrefutable frente a quienes efectúan lecturas e interpretaciones fantasiosas de las constituciones estatales y los instrumentos originarios.

En consecuencia, mi reivindicación a favor de incrementar, de acentuar y enfatizar el protagonismo regional en la tarea edificadora de Europa subraya el deseo de coadyuvar a enriquecer su balance, a afianzar sus pilares y a posibilitar una mayor adhesión cívica, que permite que la Unión posea la necesaria y suficiente estabilidad doméstica como para posicionarse sólidamente en una escena internacional que tiene en el unilateralismo de la única potencia planetaria existente (USA) uno de sus mayores retos. Para no ser víctima de una política de hechos consumados, incluso para ser respetada y no actuar como gregaria de un líder ajeno, Europa necesita previamente reordenar su casa. Esta tarea, sin embargo, nunca podrá ser consumada si no se compatibiliza la rica multiplicidad de sus diferentes legados históricos, culturales y sociales con el acervo común al que todos nos debemos, y del que todos extraemos tantos beneficios, comenzando por el marco de estabilidad política y seguridad jurídica del que disfrutamos.

2

Hecha esta fugaz presentación del entorno en el que nos movemos, conviene ahora que acometamos de lleno el examen pormenorizado de ese concepto tan indeterminado como abierto y difuso que hemos dado en denominar «*proximidad*». Mantiene el Comité de las Regiones que «*la proximidad es un concepto de la política europea creado en reacción contra las insuficiencias de la práctica actual de la intervención pública. La exigencia de proximidad se basa en la expectativa de que la mejor garantía de calidad y éxito de la intervención comunitaria es una política que tenga en cuenta el contexto vital y el horizonte del ciudadano*». Esta definición nos advierte sobre la necesidad de que las políticas públicas diseñadas a nivel continental no sólo sean justas, ecuánimes, coherentes y eficientes en términos agregados, sino que además han de ser confeccionadas mediante procedimientos que garanticen el ejercicio del derecho a la audiencia de todos aquellos que tienen algo relevante que manifestar al respecto; y que estos actores sociales adquieran la percepción e íntima convicción de que son efectivamente escuchados. Ello no supone en modo alguno que sus particulares puntos de vista e intereses deban ser inexorablemente asumidos por las autoridades y funcionarios comunitarios, cuyo papel resulta a menudo extremadamente comprometido por la multiplicidad de propuestas, generalmente antagónicas, que deben cohonestar. Lo que sí han de palpar aquellos actores sociales es la participación en el proceso de toma de decisiones colectivas, que no sólo debe referenciarse al cumplimiento de trámites rituales, sino sobre todo a la consolidación e institucionalización de unos usos que devengan en costumbres definidoras de una cultura europea de la *res publica* todavía inexistente.

En un espacio geográfico tan vasto y demográficamente tan denso, aquel *desideratum* puede llegar a ser impracticable. Tampoco es posible por razones de toda índole construir una maquinaria político-administrativa *ex novo* que facilite la comunicación directa entre una hipotética Administración Pública comunitaria descentralizada y la ciudadanía. En síntesis, no cabe pues otra alternativa verosímil y plausible que contar para ese cometido con las administraciones regionales y municipales, que son las únicas que combinan una dimensión mínima que permite la especialización operativa en la mayoría de las políticas comunitarias, con la inmediatez respecto de sus destinatarios finales, y con la experiencia de gestión y ejecución precisa en dichos ámbitos. Tanto es así que aun me atrevería a afirmar, rescatando una doctrina de la que me siento legítimo inspirador, que en la esfera europea, en la mayoría de los Estados miembros de estructura compleja, las administraciones regionales son ya la genuina Administración Única comunitaria.

Por esta vía es obligado constatar que el principio de subsidiariedad, ya constitucionalizado en los instrumentos de Derecho primario europeo, es un corolario ineludible del principio de proximidad, y que la eficiencia económica en la aplicación de unos recursos presupuestarios siempre limitados junto a la rectitud administrativa, consustancial a todo Estado y Comunidad de Derecho, como manifestación cualificada del objetivo de seguridad jurídica imprescindible para el fluido tráfico mercantil, nos conducen a sostener que la relación entre ambos principios no es jerárquica o de subordinación, sino complementaria y de integración. Así lo entendía ya cuando vio la luz mi obra sobre *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*[1], en la que afirmaba exactamente la misma tesis que aquí y ahora vengo defendiendo, y que me congratulo que se vaya abriendo paso en el tumultuoso escenario del debate constituyente europeo, esto es, que «el principio de subsidiariedad perseguiría el equilibrio entre las solidaridades que unen y las particularidades que distinguen, entre una Unión Europea que va a gestionar en común problemas tan importantes para los pueblos europeos como la defensa, la política exterior o la moneda, y que conciernen a su seguridad y prosperidad; y, por otro lado, la necesidad de preservar la debida autonomía de todos sus componentes, puesto que la diversidad de sus culturas y tradiciones es, no un obstáculo a la Unión, sino una condición esencial para la completa satisfacción de sus ciudadanos. De este modo, y para las entidades subestatales, el principio de subsidiariedad está llamado a actuar en el marco del principio de autonomía, implicando el que las colectividades más próximas a las personas se vean investidas de todas las competencias salvo de aquéllas que, precisamente, no pueden ejercer eficazmente y, por tanto, deben ser confiadas a entidades situadas a un nivel superior

[1] Fundación Galicia-Europa, Colección *Monografías*, Santiago de Compostela, 1997, págs. 85-86.

y más alejado del ciudadano, como el Estado o la Comunidad Europea. Así pues, las colectividades territoriales subestatales, en tanto que niveles de participación política más cercanos a los ciudadanos, proponen evidentemente una interpretación del principio de subsidiariedad inspirada (...) también en el principio de proximidad, que posibilite el que las decisiones sean adoptadas al nivel lo más inferior posible, siempre y cuando se asegure al tiempo la eficacia y transparencia de la acción del poder político».

Este enfoque que mantengo y estimulo, como instrumento que revitalice la base del edificio comunitario mediante una más cualificada relación entre las políticas públicas de la Unión y su ciudadanía, compagina la necesidad de mantener el nervio integrador y la de no confundir armonización y leal cooperación con uniformidad e imposición de tareas. No estoy postulando una Europa que prescinda de los Estados nacionales, una ingobernable y caótica Europa semejante en su escala a la de la Alemania prenapoleónica, pero sí una Unión que no haga más complicado lo que de por sí ya es complejo, o sea, mantener un cabal equilibrio entre la pluralidad cultural y el consenso asociativo de la rica panoplia de regiones que definen la idiosincrasia europea.

Quien así no lo entienda debiera repasar la azarosa historia de nuestro continente, al menos la moderna y contemporánea, que fueron tan pródigas en conflictos y enfrentamientos que consiguieron hacer de la convivencia pacífica la excepción y de la guerra la norma. Ignorar que el mosaico europeo nunca ha sido ni tampoco será monocromático es el camino más certero para que esa hoy desmayada tendencia histórica recobre su pulso. Quien no asuma esta postura debe saber que se enfrenta a la corriente de la lógica y de la agenda política europea. A este respecto el análisis de las conclusiones a que ha llegado la Comisión Europea a instancia del Parlamento Europeo, como lo refleja fielmente el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*[2], que a finales del año en curso y tras las consultas que concluyen durante el presente mes de marzo de 2002, dará pie a un informe que se aventura determinante, considerando sobre todo su coincidencia con el inicio de los trabajos de la Convención presidida por Giscard d'Estaing. En él ya se comienza constatando que «*es necesario reforzar la interacción con los organismos regio-*

---

[2] Comunidad Europea - Comisión, *Libro Blanco sobre la Gobernanza: profundizar en la democracia en la Unión Europea,* Programa de trabajo, SEC (2000) 1547/7 final, Luxemburgo, OPOCE, 2000.

Comunidad Europea - Comisión, *La Gobernanza Europea. Un libro blanco,* Documento COM (2001) 428 final, Luxemburgo, OPOCE, 2001.

En Colección de Textos Básicos de la Unión Europea, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela, 2001.

nales y locales y la sociedad civil. Esta responsabilidad incumbe fundamentalmente a los Estados miembros. Pero la Comisión, por su parte, deberá... a través de asociaciones nacionales y europeas, establecer un diálogo más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas» e, igualmente, *«introducir una mayor flexibilidad en los métodos de aplicación de la legislación comunitaria que permita tener en cuenta las peculiaridades regionales y locales»*[3].

No estamos hablando pues de algo abstracto, etéreo o difuso, sino de medidas que a través de un pródigo elenco de normas, compendiado en el repertorio de la legislación comunitaria, afecta y determina muy directamente la vida de millones de personas. Y las condiciones de esa vida no son iguales en todo el territorio de la Unión, por lo que no habiendo mayor injusticia que tratar de manera igual a quienes por naturaleza son desiguales, la falta de previsión en las normas comunitarias de adaptaciones, modulaciones o adecuaciones resulta ser algo no sólo inequitativo, sino hasta contraproducente para la buena marcha de la integración europea, que precisa ganarse diariamente el refrendo cívico para no convertirse en un mero sofisma o ejercicio de salón. Por poner un ejemplo, es claro que las condiciones de la actividad agrícola no son semejantes en toda Europa, debido a la variedad de climas, perfiles orográficos, riqueza freática, sistemas jurídico-civiles o a la dispar distribución de la propiedad rústica. Esto supone que al intentar definir qué se entienda por *profesional de la agricultura* no se deba ignorar que en poco se parecen los agricultores tipo de Laponia, de las Midlands inglesas, de los escarpados territorios de la Grecia continental, de Cerdeña, o de Galicia. Es obvio entonces que el consenso que pueda ser alcanzado para delimitar el máximo común denominador del concepto variará sustancialmente si entran en consideración más perfiles para concluir su síntesis. Por eso resulta fundamental que quienes conocen la realidad del terreno y las peculiaridades de los grupos sociales en él asentados cobren un mayor protagonismo en el entramado comunitario.

3

El impulso jurídico-político de los valores inherentes al concepto de proximidad aquí desgranado, fundamentalmente en relación con el de subsidiariedad, nos situará en las mejores condiciones para colmar los principios que llenan de sus-

[3] Edit. cit., pág. 39.

tancia al deseo comunitario de asentar una recta gobernanza en lo que atañe a sus políticas públicas. Es decir, que mediante la canalización de las aspiraciones sociales y cívicas a través de las administraciones territoriales más implicadas en la vida y quehacer diarios de los europeos se podrá verificar la consecución de los objetivos de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

La finalidad de abrir al público las instituciones comunitarias es sumamente loable, pero su instrumentación no sería sencilla si se pretendiese realizar mediante acciones centralizadas. La accesibilidad que proporcionan las nuevas tecnologías de comunicación y de tratamiento de la información podrían generar ese espejismo, pero a su vez conllevarían una saturación de mensajes que paralizaría la toma de decisiones. El interés comunitario nunca vendrá dado por la agregación discriminada de intereses estrictamente individuales, sino por el ensamblaje de otros intereses comunes de menor nivel manifestados en entornos homogéneos, como lo son los de las regiones desde un punto de vista cultural, social o económico. La lógica de esta afirmación es la misma que la que verifica la imposibilidad de instituir una democracia directa en sociedades con ingente volumen de población y sumamente complejas.

El principio de participación es a mi juicio corolario del de apertura y comparte su misma razón de ser. En la actualidad las políticas comunitarias cuentan sin duda con la necesaria legitimación democrática, ya que el Consejo y el Parlamento Europeo tienen su fundamento causal en el respaldo popular, mediato o inmediato. También lo tienen por la interacción de órganos como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. El déficit legitimador, en su caso, provendría más de la intervención de la Comisión en el ejercicio de su omnímodo poder de iniciativa y de las prácticas del Consejo al tender a funcionar con usos propios de las añejas conferencias diplomáticas. Las regiones deben pues coadyuvar a servir de contrapeso para que la una y el otro eviten la tentación de hacer oídos sordos al sentir de las colectividades que dan cuerpo a Europa como Unión. La participación tiene así una innegable dimensión regional por lo que antes apuntaba, al combinar la mínima homogeneidad de condiciones exigible para hacerse oír a nivel continental junto a una rica variedad de otras homogeneidades diferenciadas.

Nosotros no reclamamos el papel al que aspiramos haciendo abstracción de la responsabilidad añadida que asumimos. Al contrario, interiorizamos este tercer principio como el reverso del derecho a ganar un superior protagonismo. Cabría decir que en el terreno de los hechos políticos cotidianos ya venimos tomando serias y continuas responsabilidades por cumplir con nuestra función de ser el

brazo administrativo del acervo comunitario. Cuando alguna medida de cualquier política comunitaria choca en una región con una fuerte contestación social, las administraciones territoriales más próximas al ciudadano, las que hemos de velar por imperativo legal de cumplir y hacer cumplir aquella medida, soportamos en solitario y con forzado estoicismo el precio demoscópico de la misma. Hemos dado pues continuas pruebas de nuestro compromiso europeo, de manera que hacernos copartícipes de la responsabilidad inherente al diseño de las normas será algo mucho más ecuánime y menos asimétrico que la situación actual.

Ya he señalado que la exigencia de eficacia en toda actuación reguladora aconseja hacer sentir a los destinatarios de la reglamentación como implicados en su génesis. Es así como se vencen muchas resistencias maximalistas o de principio, lo que permite destinar recursos administrativos y de gestión a otros menesteres. Por eso, la proximidad a través de las regiones haría ganar más en eficiencia que en mera eficacia a la hora de ejecutar las políticas comunes. Al atesorar las administraciones regionales la experiencia diaria en esa actividad podemos sugerir soluciones más razonables para conseguir objetivos más equitativos con un menor coste político, presupuestario y, sobre todo, de renuencia popular, estando como está Europa necesitada de un mayor refrendo democrático.

Y como no podía ser de otro modo, la conjunción de las anteriores virtudes, que por su naturaleza me atrevería a calificar de aristotélicas, haría mucho más sencillo colmar el quinto principio enunciado, que postula la coherencia entre todas las políticas y acciones de la Unión. Convendrán todos, aunque sea por mera evidencia empírica, que la detección de las incongruencias normativas resulta casi imposible al nivel de las instituciones y órganos centrales que quieren arrogarse la exclusiva de impulso legislativo, a su vez compartimentados según criterios de especialización material por áreas de actuación. Pero eso es en cambio sumamente fácil al nivel de quien está en contacto permanente e inmediato con los destinatarios de las normas.

En definitiva, creo haber demostrado que la potenciación del elemento de proximidad en los asuntos comunitarios sólo puede redundar en beneficio del proceso de construcción europea por la vía de ganarse un más sólido, decidido y contundente apoyo de los ciudadanos, quienes, no lo olvidemos, han de ser los primeros beneficiarios de todas las políticas públicas de la Unión. Los responsables regionales que tenemos una acreditada lealtad constitucional, institucional y comunitaria no queremos más que hacer de Europa un horizonte estimulante, lejos del arcano burocrático y falsamente elitista que parece haberse instalado en el imaginario popular. Tanto desde la Presidencia de la Xunta de Galicia, como desde la de

la Comisión *Arco Atlántico* de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, como en mis intervenciones ante el Comité de las Regiones, siempre he mantenido la misma línea argumental; la cual por cierto se va abriendo paso en Europa, como lo demuestra taxativamente la profunda transformación de la otrora centrípeta Administración británica sita en Whitehall. Quienes no lo han querido ver por aquellos pagos han sido finalmente laminados en el ámbito geográfico que excede a Inglaterra dentro del Reino Unido. El sentido del Estado exige que, para preservar su esencia, se vayan adecuando sus formas y procedimientos a la evolución de los tiempos. La Europa que pronto será una Unión de casi quinientos millones de ciudadanos no puede aferrarse a paradigmas de hace medio siglo, diseñados por otro lado para poco más de la mitad de esa futura población. En esta Europa en transformación las regiones de sus Estados miembros han de estar llamadas a ser la piedra basal de una imprescindible proximidad de las Instituciones con quienes son su alma, su nervio y su sangre.

Muchas gracias.