

25 años después del Tratado de Adhesión: España ya no es un problema pero Europa sí sigue siendo la solución

*Ignacio Molina**

Tema: El 12 de junio de 1985 España firmó su incorporación al proceso de integración europea. Por tanto, se celebran ahora unas bodas de plata que permiten recordar las abundantes luces, y alguna sombra menor, de la relación entre España y la Unión¹.

Resumen: Se cumple un cuarto de siglo años desde la firma en Madrid de la adhesión de España a las Comunidades Europeas (hoy UE). Se trata de una buena ocasión, en el contexto de la profunda crisis económica que dura ya dos años, para realizar un pequeño balance sobre la europeización de España. Para tal fin, en este análisis se abordan las bases políticas de la pertenencia –con especial énfasis en las actitudes de la ciudadanía y los partidos hacia el proceso de integración– y se repasan los diferentes ámbitos sectoriales –fundamentalmente en la economía, la política exterior y los asuntos de justicia e interior– en los que la UE impacta sobre todos sus Estados miembros y en donde, como es lógico, España ha identificado sus prioridades y desarrollado las correspondientes estrategias en Bruselas. Las conclusiones señalan algunos de los desafíos a los que se enfrenta la política europea de España en este momento especialmente complejo para la parte pero también para el todo.

Análisis: El período transcurrido desde la adhesión de España a la UE ha sido con total seguridad el políticamente más estable, socialmente más dinámico y económicamente más próspero de la historia contemporánea de España. Esta afirmación rotunda requiere, no obstante, dos matizaciones. En primer lugar, el que dicho resultado tan extraordinario no supone una hazaña demasiado complicada a la luz de la convulsa y relativamente atrasada realidad que dominó en España durante la mayor parte de los siglos XIX y XX. En segundo lugar, es importante resaltar también que no es analíticamente fácil medir el impacto exacto de la variable europea en las enormes transformaciones producidas en España durante los últimos 25 años y que han producido ese balance tan positivo, pues la pertenencia a la UE se solapa con, al menos, otros tres factores muy relevantes y prácticamente simultáneos: (1) la transición política a partir de 1976 hacia una democracia avanzada que consigue su plena consolidación a comienzos de la década de los 80; (2) la modernización socioeconómica cuyos inicios se remontan a 1959, aunque también es a mitad de los 80 cuando se culmina el diseño de la actual economía social de mercado; y (3) la globalización que se fue gestando durante un largo periodo de creciente interdependencia comercial y avances tecnológicos, pero que cristaliza asimismo a finales de los 80 con el fin de la Guerra Fría y el nacimiento de Internet.

* Investigador principal, Europa, Real Instituto Elcano

¹ Una versión más extensa de este análisis aparecerá como contribución a los *Cuadernos Pedagógicos sobre la Unión Europea*, publicados por la editorial Estudios de Política Exterior.

En cualquier caso, esas mismas matizaciones encierran la gran importancia que ha supuesto y supone para España el pertenecer a la UE. Así, en relación con su complicado pasado, la adhesión significó que los españoles por fin conseguían la muy ansiada vinculación con el corazón del viejo continente como forma de lograr la modernidad política y económica. Unas ansias de homologación gráficamente resumidas por el filósofo José Ortega y Gasset, quien señaló en 1910 que “España es el problema y Europa la solución” de modo que “la regeneración es inseparable de la europeización”. Por lo que respecta a las otras tres causas paralelas que explican los grandes cambios recientes de España –la democratización, la definición en España de un capitalismo acompañado de políticas de bienestar y la globalización–, es innegable el efecto reforzador que tuvo sobre todos ellos la pertenencia a la UE. Por un lado, la condición democrática que se exigía para formar parte de las Comunidades Europeas y que había impedido la adhesión de España en la década de los 60 sirvió como estímulo para la transición entre 1976 y 1985 y, a partir de esa fecha, como anclaje definitivo de la democracia. Por otro lado, el propio programa de liberalización del mercado interior, el lanzamiento del euro y la recepción de abundantes fondos estructurales han ayudado de manera fundamental a modernizar la estructura productiva de España, estabilizar su macroeconomía y avanzar en la cohesión social interna entre sus territorios y personas. Y, por último, la europeización se convirtió en una vía específica para catalizar en España el fenómeno de la globalización al aumentar los flujos comerciales, de servicios, de personas, de capitales o de conocimiento y al mostrar la necesidad de ir más allá del Estado-nación para responder a los retos medioambientales o de seguridad.

En este análisis, y a modo de breve repaso sobre qué ha supuesto y supone para España formar parte de la UE, se aborda primero la dimensión política de la pertenencia y, en segundo lugar, se repasan los diferentes ámbitos sectoriales en los que se ha producido la europeización de España.

Las bases políticas de la pertenencia a la UE

Como se ha dicho ya, la adhesión a la UE ha tenido muy importantes efectos políticos sobre España que, esta vez sin exageración, merecen el adjetivo de históricos. Desde el siglo XIX, todos los proyectos nacionales de modernización tuvieron como característica común el objetivo de acercar España a los regímenes más adelantados del continente. La conveniencia de una participación plena de España en la construcción europea se convirtió en uno de los puntos fundamentales de acuerdo sobre los que se basó el consenso político de la transición a la democracia (1975-1978). Tanto en la izquierda como en la derecha política triunfaron entonces las opciones moderadas sobre las más radicales y el europeísmo tenía mucho que aportar en esa lógica centrista. Por un lado, para la izquierda, la europeización de España significaba traer al país la democracia, las libertades, y el Estado del Bienestar. Por el otro, para la derecha, la vinculación a Europa significaba la garantía de la economía de mercado y de la alineación occidental con EEUU y sus aliados en la Guerra Fría. En ambos casos, y en conexión con los postulados de Ortega y Gasset, Europa significaba sobre todo la modernidad y la normalización que tanto ansiaba España. De ahí el profundo y sostenido consenso europeísta de la sociedad y de la clase política española que aún hoy se mantiene.

Los Eurobarómetros demuestran que existe una mayoría estable de españoles que creen que la pertenencia es positiva; unos resultados que superan ampliamente la media obtenida en toda la UE y que convierten a España en uno de los países más europeístas. De forma aún más interesante, cuando se les pregunta a los españoles si creen que el país se beneficia de la pertenencia, el resultado también es muy positivo, aunque al

principio la percepción era la contraria. Es decir, se ha pasado de un punto de partida en 1986 en el que la sociedad española pensaba que, si bien la pertenencia en sí misma era positiva, no iba a traer beneficios concretos, hasta un punto de llegada en donde también se percibe que la integración favorece al país de forma tangible (véase la Tabla 1). Probablemente, ha tenido mucho que ver con esa evolución el hecho de que en los años 80 se pensara que la deseada adhesión iba a suponer sacrificios y ajustes, mientras que a partir de la mitad de los años 90 son ya visibles las ventajas que conlleva ser miembro. Ventajas que se traducen en los abundantes fondos que mejoran las infraestructuras o, en general, en la modernización sociopolítica y económica de España que la opinión pública asocia con Europa. No obstante, también es cierto que este juicio positivo se realiza a la vez que los españoles reconocen que saben poco de la UE.

Tabla 1. Apoyo de los españoles y los europeos al proceso de integración europea, 1986-2009

| Pregunta | 1986 | 1991 | 1996 | 2001 | 2004 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| (1) La pertenencia de España a la UE es positiva | 62 | 78 | 49 | 56 | 64 | 64 |
| (2) La pertenencia de su país a la UE es positiva (media UE) | 62 | 71 | 48 | 48 | 48 | 53 |
| (3) España se beneficia de pertenecer a la UE | 9 | 58 | 39 | 53 | 69 | 66 |
| (4) Su país se beneficia de pertenecer a la UE (media UE) | 46 | 59 | 42 | 45 | 47 | 57 |

Fuentes: S. Piedrafita, F. Steinberg y J.I. Torreblanca (2006), *20 años de España en la UE*. Madrid, Real Instituto Elcano y Parlamento Europeo; y elaboración propia con datos del Eurobarómetro 72.

Ese apoyo mayoritario de la ciudadanía hacia la integración tiene su lógico reflejo en los grandes partidos políticos. Tanto el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como el Partido Popular (PP) –que tan alejados están en la mayor parte de los asuntos públicos– mantienen un acuerdo implícito sobre las ventajas de la integración europea, al que también se suman los principales partidos nacionalistas moderados de Cataluña (CiU), País Vasco (PNV) y Canarias (CC) o los pequeños partidos centristas que han existido en estos años (CDS y UPyD). En España, a diferencia de otros países europeos, no ha triunfado en estos 25 años ningún partido populista o xenófobo, que son los más propicios a generar actitudes antieuropeas. Sí existe un mayor grado de crítica hacia la UE en la coalición Izquierda Unida (IU) y en los pequeños partidos nacionalistas de izquierda que existen en Cataluña, País Vasco y Galicia. Pero incluso en estos casos no se trata de un euroescepticismo declarado sino de la defensa de un modelo de construcción europea que esté más cercano a su ideología.

En definitiva, el consenso europeísta goza de buena salud. Aunque los españoles también son lógicamente capaces de ponderar las ventajas concretas –y los perjuicios ocasionales– que puedan acarrear las distintas políticas europeas, lo cierto es que sigue dominando un juicio general positivo que se fija más en los beneficios difusos. Como se ha dicho, Europa disfruta de un gran prestigio en el pensamiento político español desde hace al menos cien años como la solución a los males seculares del país. Y estos 25 años han venido a confirmar que la UE era en efecto una buena oportunidad para normalizar España con su entorno y ayudar a lograr los objetivos de: (1) estabilidad política, porque no es imaginable pertenecer a la UE si no se cuenta con una democracia consolidada; (2) fortalecimiento del proyecto nacional, en la medida que la UE ayuda al crecimiento y a la cohesión territorial con sus políticas regionales; y, en conclusión, (3) mejora de la autoconfianza ciudadana de forma que, como decía un antiguo presidente del gobierno, “los españoles se reconciliaran con su pasaporte”. Es decir, con la pertenencia quedaba superado el viejo fatalismo de pensar que España estaba condenada al atraso socioeconómico o incluso al fracaso histórico como nación.

Es más, la pertenencia no sólo ha reforzado a España desde un punto de vista simbólico o de identidad sino también real. Hoy, en gran parte gracias a Europa, el Estado español tiene mayor capacidad, dispone de más medios y de una mejor legislación, es más robusto frente a presiones externas de grupos sectoriales y es más eficaz en la recaudación fiscal, en la provisión de servicios públicos y en su presencia internacional. Y, simultáneamente a esa maduración de las instituciones, la sociedad civil, las empresas y hasta los individuos también han madurado y están mejor conectados al exterior. Es interesante esta conclusión del robustecimiento de España en estos años porque, aunque se podría pensar que la UE tiene como objetivo último la creación de una unión federal de todo el continente y la desaparición de los estados, lo cierto es que el caso español demuestra cómo se puede avanzar mucho en el proceso de integración europea y, al mismo tiempo, reforzar internamente a los países que la integran. Es decir, que en vez de una relación entre la UE y los estados miembros como una suma cero, hay que entender que la suma es positiva para ambas partes.

Prioridades de España como Estado miembro e impacto de la pertenencia en España

Si se observan las prioridades concretas desde el punto de vista temático, el programa español en relación con la UE durante estos 25 años puede resumirse en tres grandes objetivos: modernización del sistema productivo español, fortalecimiento diplomático exterior y europeización de los asuntos de justicia e interior.²

(A) Modernización del sistema productivo español. Teniendo en cuenta que el proceso de construcción europea ha puesto el acento hasta la fecha en la integración de carácter económico –esto es, en el mercado interior y la unión monetaria–, no es extraño que el principal de los objetivos de España como miembro de la Unión haya consistido en lograr la modernización de su sistema productivo. Un objetivo que se puede dividir al menos en cuatro dimensiones:

- (1) Liberalización económica. Para lograrla, por un lado, se han ido adoptando las medidas y cambios legislativos a que obligaba el mercado interior y, por otro lado, se han ido desarrollando procesos de desregulación en la industria, la banca y el sector servicios para que la economía española fuese competitiva por sí sola, pues no iba a poder contar ya con el proteccionismo o las ayudas por parte del Estado. Y se trataba no sólo de que las empresas resistieran la nueva competencia sino que también fuesen capaces de abrirse hacia mercados exteriores en Europa y el mundo, como ha ocurrido efectivamente. En el momento de la adhesión España estaba muy lejos de poder ser considerado un país inversor en el extranjero, y hoy es la sede de grandes empresas multinacionales con presencia en todo el mundo. En los últimos años, la pérdida de productividad relativa de la economía española supone una importante llamada de atención sobre la necesidad de impulsar nuevas reformas estructurales en diversos sectores y en las propias Administraciones Públicas.
- (2) Estabilidad monetaria y fiscal. En este caso, se ha tratado de luchar contra el déficit público, la inflación y las oscilaciones en el valor de la peseta a través de ciertas reformas, en algunos casos impopulares: contención salarial, aumento de

² Para un balance temático más amplio de la europeización con ocasión de anteriores aniversarios, véase C. Closa (ed.) (2001), *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid (a los 15 años de la adhesión); y F. Morata y G. Mateo (eds.) (2007), *España en Europa, Europa en España, 1986-2006*, CIDOB, Barcelona (a los 20 años).

los impuestos, privatizaciones o austeridad en el gasto público. El relativo éxito de esas medidas permitió a España estar desde el principio entre el grupo de países que lanzaron el euro como moneda común, lo que ha favorecido desde entonces que se mantengan bajos el precio del dinero (tipos de interés) y la inflación. Las iniciativas de consolidación fiscal lanzadas en mayo de este año deben entenderse en esta misma dimensión, aunque persiguen fundamentalmente reducir las necesidades de endeudamiento y/o asegurar el acceso a la financiación.

- (3) Mejora del capital físico y humano. Esta línea de actuación también pretende mejorar la competitividad de la economía pero, a diferencia de lo que ocurre con la liberalización, en este caso se hace a través de grandes programas de inversión en: (i) obras públicas; y (ii) educación e innovación. En efecto, en estos años ha mejorado extraordinariamente el capital físico gracias al abundante dinero proveniente de la misma UE que se destinaba a las infraestructuras.³ La mejora del capital humano tanto en formación como en investigación y tecnología se ha beneficiado también de dinero europeo, pero aquí la UE dispone de menos poderes, por lo que ese objetivo debe perseguirse a través de programas fundamentalmente nacionales que sólo están difusamente coordinados desde Bruselas en la llamada *Agenda de Lisboa*, ahora rebautizada como *UE-2020*. De hecho, cambiar las prioridades de inversión en España –y, en cierto modo, en la UE por la composición de su presupuesto– y pasar a poner el énfasis en el capital humano después de décadas apostando por el capital físico supone uno de los principales desafíos de la política económica actual.
- (4) Sostenibilidad. Junto a las tres dimensiones anteriores, la política económica de España en la UE también persigue que la modernización del sistema productivo sea sostenible desde el punto de vista: (i) social; y (ii) ambiental. Por lo que se refiere a la cohesión social, lo cierto es que la UE no tiene grandes competencias desde el punto de vista de las políticas de bienestar. Sin embargo, se han producido avances en la regulación de la protección social impulsados desde Bruselas y, sobre todo, las políticas de infraestructuras antes mencionadas han servido para reducir las distancias de renta entre regiones ricas y pobres. Por lo que se refiere a la protección del medioambiente y el medio rural, la UE sí mantiene ambiciosas políticas; tanto en el sector agrícola y pesquero como en lo relativo a la conservación de la naturaleza, la lucha contra el cambio climático o la reducción de la dependencia energética del exterior.

El resultado combinado de esos cuatro objetivos ha sido en general un éxito para la economía española. La Tabla 2 muestra cómo la economía ha crecido en estos años a un ritmo mayor que la media europea por lo que se ha alcanzado la convergencia económica real y se ha superado el 90% si la comparación se hace sólo con los 15 países miembros más avanzados. España ha recibido una gran cantidad de dinero y la estabilidad que ha dotado el euro a la economía se percibe claramente en la reducción sostenida de la inflación y de los tipos de interés. No obstante, la terrible crisis de 2008-2010 ha empeorado los indicadores españoles de déficit, deuda pública y sobre todo de

³ De hecho, España ha sido la principal beneficiaria neta del presupuesto europeo en el último cuarto de siglo y ese saldo supone alrededor de 100.000 millones de euros. Dado que España ha alcanzado la convergencia económica con la media de la UE, es muy probable que a partir de 2013 se invierta el sentido de la solidaridad y se convierta en contribuyente neto.

paro, pese a que éstos también habían experimentado una tendencia histórica positiva entre 1986 y 2008. La economía española tiene precisamente ante sí el reto de conseguir generar empleo de calidad, capacidad exportadora y estabilidad de las cuentas públicas para mantener la prosperidad dentro de la UE. Para tal fin, además de introducir más competencia en los mercados, deberá apostar mucho más claramente por la mejora de la educación y de sus sistemas de ciencia y tecnología.

Tabla 2. El cambio económico en España, 1986-2009

| Indicador | 1986 | 1991 | 1996 | 2001 | 2006 | 2009 |
|---|------|------|------|------|-------|-------|
| 1. Crecimiento del PIB en España (variación anual %) | 2,3 | 2,5 | 2,4 | 2,8 | 2,7 | -3,6 |
| 2. Crecimiento del PIB en la UE (variación anual %) | 2,5 | 1,8 | 1,6 | 1,7 | 1,9 | -4,2 |
| 3. Convergencia real en renta <i>per cápita</i> UE-27 = 100 | 85* | 90* | 93,3 | 98,1 | 104,6 | 102,6 |
| 4. Desempleo en España (%) | 17,3 | 13,2 | 18,1 | 10,6 | 10,3 | 18,8 |
| 5. Desempleo en la UE (%) | 9,3 | 7,6 | 10,1 | 7,2 | 8 | 9,5 |
| 6. Inflación en España (%) | 9,3 | 6,4 | 3,5 | 3,3 | 3,6 | -0,3 |
| 7. Inflación en la UE (%) | 3,5 | 5,6 | 2,6 | 2,3 | 2,2 | 1 |
| 8. Tipos de interés a corto plazo (%) | 10,6 | 11,7 | 7,5 | 4,7 | 3,1 | 1 |
| 9. Déficit público (% del PIB) | 6,2 | 4,3 | 6,6 | 0,9 | -2,0 | 11,2 |
| 10. Deuda pública (% del PIB) | 42,3 | 44,3 | 68,1 | 57,8 | 39,6 | 53,2 |
| 11. Saldo financiero con la UE (millones de euros) | -109 | 3709 | 6952 | 6026 | 4998 | 3028 |

(*) = estimaciones.

Fuentes: Piedrafita, Steinberg y Torreblanca (2006) y elaboración propia con datos del INE y Eurostat.

(B) Fortalecimiento de la política exterior y de seguridad. Por lo que se refiere a la segunda de las grandes prioridades de España en la UE, España ha apoyado todos los esfuerzos que se han ido haciendo en estos veinticinco años para hacer de Europa un auténtico actor de las relaciones internacionales. Para España, que durante casi todo el siglo XX había sufrido un relativo aislamiento internacional, la creación de una política exterior y de seguridad común (PESC) ha sido la oportunidad para afirmar su posición en el mundo y también ha luchado, con éxito desigual, para que la UE preste atención a las regiones del mundo que constituyen las grandes prioridades de España: América Latina y el Mediterráneo. El Tratado de Lisboa supone un importante avance para las relaciones exteriores de la UE y, en este escenario de fortalecimiento exterior de la UE, la pujanza internacional de la cultura y la lengua española o el fuerte compromiso de sus ciudadanos con la paz y el desarrollo internacional, puede ayudar a que el protagonismo mundial de España crezca en el futuro dentro de esa Europa que desea ser también protagonista de la globalización. No obstante, los evidentes titubeos con que Europa está abordando su papel en el naciente mundo multipolar, pueden tentar a España a buscar su propia estrategia exterior no necesariamente tan estrechamente unida a la UE como en este primer cuarto de siglo.

(C) Europeización de los asuntos de justicia e interior. Por la conjunción de fenómenos tan diversos como el terrorismo que ha sufrido España y la elevada inmigración producida en los últimos años, éste es un asunto muy importante para España. La pretensión española —en gran parte conseguida en el Tratado de Lisboa— ha sido crear en estos años un auténtico espacio europeo de libertad, seguridad y justicia donde exista plena cooperación policial y judicial en asuntos penales entre los 27 Estados miembros y definir también una política europea de inmigración, ya que no tiene sentido en una Europa sin fronteras internas que el control de los movimientos de personas recaiga en los estados individuales. Por eso se trata de regular coordinadamente la gestión de los flujos de inmigrantes, impidiendo de modo eficaz los que acceden por vías irregulares, y mejorando las condiciones de quienes lo hacen de forma legal. Al fin y al cabo, el que España haya pasado en poco tiempo de ser un país de emigrantes a tener más de 4 millones de extranjeros empadronados es parte del éxito

económico español de estos años y de la capacidad del país para atraer inmigrantes, necesarios en muchos sectores laborales. Por otro lado, el protagonismo español en este ámbito de los derechos y libertades se ha extendido a propuestas novedosas en cuestiones más generales –como la definición en los años 90 del estatuto de ciudadanía europea que incluye distintos derechos políticos– o específicas –como las recientes propuestas sobre igualdad de género–.

Conclusiones: La actual crisis económico-financiera ha demostrado con crudeza que España ha de seguir afrontando muchos problemas como país pero, 25 años después de la firma del Tratado de Adhesión, España ha dejado de ser un problema en sí misma; tal y como célebremente la describió Ortega y Gasset hace ahora 100 años. Aunque el balance no puede ser triunfalista pues existen abundantes carencias en la política económica y cierto desconcierto en lo relativo a la política exterior –tanto a nivel nacional como de toda la UE–, el juicio que merece este cuarto de siglo de estrecha relación entre España y Europa es necesariamente muy positivo.

La UE ha contribuido a mejorar España en prácticamente todas las dimensiones políticas, sociales y económicas y también es cierto que España no sólo se ha beneficiado de la pertenencia sino que ha contribuido e influido también al proceso de construcción europea. Ha aportado entusiasmo europeísta en muchos ámbitos, ha extendido el poder económico y diplomático del continente y, pese a los coyunturales problemas de imagen actuales, se ha convertido en una historia de éxito de la que todos los europeos –y, desde luego, los españoles– pueden estar orgullosos.

En todo caso, después de 25 años de relativo éxito como joven Estado miembro bien aplicado en la implantación del acervo europeo, toca atreverse a ser protagonistas del futuro y, como quinto de los 27 Estados miembros en cuanto a tamaño e influencia política, debe darse un paso cualitativo en la europeización –aún débil– de la Administración, las Cortes, el poder judicial, las autonomías y municipios, los partidos y, desde luego, la sociedad civil. Hay, en definitiva, que atreverse a ser mayores de edad.

Los desafíos que hay que abordar desde la madurez no son desde luego menores y, si bien podría decirse que son similares para Europa como todo y para España como parte, nuestro país representa un ejemplo tal vez paradigmático de la necesidad imperiosa de adaptarse al mundo del siglo XXI. Una transformación de las mentalidades y de los modelos institucionales o productivos que es imposible afrontar sin tomar conciencia de la necesidad de estar mucho mejor preparados y, en caso de duda, seguir conectando las soluciones españolas a “más Europa”. Los intereses y los valores coinciden. Ahora mucho más que en 1985, pese a que ciertas apariencias puedan a veces sugerir lo contrario.

Ignacio Molina
Investigador principal, Europa, Real Instituto Elcano