



ESPAÑA Y LA INTEGRACIÓN EUROPEA: DESDE MUNICH HASTA LA ACTUALIDAD

JOAQUÍN ALMUNIA

PAPELES | N° 6
Marzo 2021



ESPAÑA Y LA INTEGRACIÓN EUROPEA: DESDE MUNICH HASTA LA ACTUALIDAD

JOAQUÍN ALMUNIA

PAPELES es una serie editada por la Fundación Felipe González que permite a distintos autores reflexionar en profundidad a partir de los documentos del Archivo de la Fundación.

Fotografía de portada:
Archivo Fundación Felipe González. Felipe González firma el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea



NACE LA COMUNIDAD EUROPEA, EL FRANQUISMO QUEDA AISLADO

Las dos guerras mundiales del siglo XX dejaron un terrible legado en el continente europeo. Hubo que lamentar millones de muertos e innumerables víctimas que salvaron sus vidas, pero perdieron casi todo lo demás: familiares, propiedades, y en los países del Este sus libertades bajo el dominio de la URSS. Los líderes políticos de los países occidentales participantes en ambas contiendas no tardaron en sacar conclusiones: era urgente conseguir que la paz recién conquistada no volviese a estar en peligro. Los supervivientes aspiraban a disfrutar sus libertades y derechos democráticos sin amenazas, aprendiendo a convivir con quienes hasta hacía poco tiempo habían sido sus enemigos. Sobre esas bases, lo prioritario era reconstruir la economía, las ciudades y las infraestructuras, creando las condiciones para el progreso social y la confianza en un futuro mejor.

Bajo el impulso de un puñado de políticos que compartían esa visión, y con el apoyo de las principales familias políticas -socialistas, democristianos y liberales- las democracias europeas abordaron con altura de miras ese proceso. Quedaron fuera de él las dictaduras. En la Europa que se quería construir no tenían sitio quienes negaban las libertades y los principios democráticos: de un lado, la URSS y los países bajo su dominación al otro lado del "telón de acero"; de otro, las dictaduras de la península ibérica. Ni la España franquista ni la Portugal de Oliveira Salazar eran admisibles en la idea de una Europa integrada con la que soñaban los "padres fundadores" del proyecto.

En el Congreso de La Haya (1948) organizado por el recién creado Movimiento Europeo, se ratificaron los principios éticos, políticos y económicos por los que debía transcurrir la causa europea. En aquella reunión histórica se encontraban Churchill, Mitterrand, Spaak, Adenauer, De Gasperi y Spinelli; y junto a ellos estuvieron presentes algunos españoles del exilio, como Indalecio Prieto y Salvador de Madariaga. Un año después se creó el Consejo de Europa. Tampoco allí se admitía a ningún enviado del régimen franquista. La guerra civil y sus



terribles consecuencias nos dejaban aislados del exterior, pero quienes tuvieron que partir al exilio podían al menos expresar en libertad sus ideas y hacerse oír por los nuevos líderes democráticos del continente.

La voluntad europeísta se fue abriendo camino con decisión, apoyada en las valiosas intuiciones de Jean Monnet. En mayo de 1950, el ministro francés de Exteriores Robert Schuman pronunció su famosa Declaración, salida en buena medida de la pluma de Monnet. *"La paz mundial no podría ser salvaguardada sin esfuerzos creativos a la altura de los peligros que la amenazan (...) Europa no se hará de una sola vez, ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho"*¹

Adenauer reaccionó entusiasmado. Francia y Alemania, enemigos acérrimos durante el siglo XIX, desde la época de Napoleón hasta la guerra franco-prusiana, habían repetido su enfrentamiento en las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX. Pero ahora habían decidido cortar con ese pasado y emprendían juntos un proyecto ambicioso de reconciliación y cooperación. Tras la declaración Schuman se iniciaron los trabajos para poner en pie la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), lo que lograron con el Tratado de París (1951), que fue suscrito por seis países. Junto a París y Bonn, también los tres componentes del Benelux e Italia se unieron al proyecto.

Pocos años después se firmó el Tratado de Roma (1957), que creó la Comunidad Europea. Los objetivos perseguidos, definidos en su preámbulo, fueron formulados ahora de un modo más amplio y ambicioso: *"Resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos (...) Resueltos a consolidar, (...) la defensa de la paz y la libertad, e invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo (...)"*² Junto a la paz, la reconciliación y la reconstrucción económica, emergía con claridad el proyecto político de una unidad creciente entre los pueblos europeos, basada en un sistema de libertades, democracia y progreso social.

Por razones históricas y culturales, España hubiese debido encontrarse entre los firmantes del Tratado. Pero la dictadura de Franco encarnaba justo lo contrario

¹ Schuman, R. (1963). *Escritos Políticos*. París: Les Editions Nagel.

² Tratado de Roma (1957). CEE.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=ES>



de los valores que unían a los participantes en el proyecto de integración. Con toda lógica, la oposición democrática miró inmediatamente a la CE como el marco idóneo de referencia para diseñar, una vez doblegado el régimen, un proyecto que volviese a unir a nuestro país en torno a un sistema de libertades individuales y colectivas. El objetivo común de quienes habían participado desde la década anterior en los foros europeístas se concretaba desde ese momento en construir un espacio político, económico y social coincidente con sus ambiciones, basado en unas instituciones acordes con la democracia parlamentaria. El PSOE, desde la clandestinidad y el exilio, compartía plenamente esa visión. “*Los demócratas españoles identificaron siempre la lucha por la libertad en nuestra tierra, con la idea de Europa*”, escribió Felipe González en su prólogo a la versión española de las Memorias de Jean Monnet.³

El franquismo reaccionó al lanzamiento del proceso de integración pasado un cierto tiempo, buscando la manera de que la CE le abriese sus puertas, aunque solo fuese como país asociado y no como miembro de pleno derecho, obviando el hecho de que su sistema político era radicalmente incompatible con los valores y estándares básicos en los que se sustentaba el Tratado de Roma. Ante las peticiones cursadas desde Madrid, el Movimiento Europeo ofreció a la oposición la posibilidad de reafirmar su pleno compromiso con el proyecto europeo, y su total apoyo para seguir negando a la España de Franco la mínima posibilidad de ser admitida en la CE. En 1962, el llamado “Contubernio de Munich” reunió por vez primera a un amplio grupo de representantes de la oposición al franquismo, procedentes tanto del interior como del exilio. Algunos de ellos procedían del bando de los vencedores de la guerra civil, como Dionisio Ridruejo; otros eran miembros significados del bando de los perdedores.⁴ ⁵ Los asistentes aprovecharon la reunión para debatir juntos su compromiso con la idea europea, y ligar la futura incorporación de España a la CE a la existencia de una verdadera democracia en nuestro país. La Asamblea Parlamentaria de la CE, precedente del actual Parlamento Europeo, aprobó el “informe Birkelbach”⁶, en

³ Monnet, J. (1985). *Memorias*. Madrid: Siglo XXI.

⁴ Carlos María Brú, que a sus noventa y tres años es hoy el único superviviente de aquellos participantes, ha escrito sobre la reunión. Véase, por ejemplo: Satrustegui, J Editor. (2013). *Cuando la transición se hizo posible, el Contubernio de Múnich* (2ª ed.). Madrid: Tecnos.

⁵ También se puede consultar: Amat, J. (2016). *La primavera de Múnich*. Barcelona: Tusquets.

⁶ El informe Birkelbach puede consultarse en

http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/69940/PEo_AP_RP%21POLI.1961_Ao-0122%21620010FR.PDF?sequence=1&isAllowed=y



el que se establecieron claramente los criterios para sustentar una respuesta negativa a la petición formal de Madrid para acceder a la CE.

Pese a los intentos de la dictadura de convencernos de que "España era diferente", la sociedad española de los años 60 se sentía cada vez más identificada con el modo de vida europeo, y también con la democracia. La modernización económica impulsada a raíz del Plan de Estabilización de 1959 hacía necesaria una mayor apertura de las fronteras, lo que permitía un flujo de intercambios y experiencias que alentaban las demandas de equiparación de España con su entorno europeo, sin poner límites ni aceptar excepciones.

El crecimiento económico produjo el aumento de las clases medias y creó el clima adecuado para que surgieran movilizaciones crecientes de los trabajadores, muchas veces impulsadas por los sindicatos de clase ilegales, incluidas las nacientes Comisiones Obreras. En aquellos años se desarrolló el turismo, lo que permitió conocer de primera mano a miles de ciudadanos que tenían la experiencia de vivir en libertad. Por su parte, muchos de los españoles obligados a emigrar a países europeos por razones económicas experimentaron allí de primera mano la democracia, aprendieron a defender sus derechos laborales y se relacionaron con la realidad de los exiliados. Todo ello proporcionaba un claro incentivo para que surgiesen cambios sociales y culturales más amplios de los que podía asimilar la dictadura, e incluso de los que eran capaces de encuadrar los partidos políticos operando desde la clandestinidad.

El mercado común europeo era el destino natural de nuestras exportaciones y el origen de una parte muy importante de las inversiones extranjeras que llegaban a nuestro país. No cabía albergar expectativas de que se abriesen las puertas de la CE sin la previa ruptura con la dictadura, pero en 1971 se firmó el Acuerdo Comercial Preferencial entre España y la CE, que no implicaba ningún paso hacia una futura adhesión, y ni siquiera era el preámbulo de un estatuto de país asociado como el que beneficiaba a Grecia y Turquía. Pero gracias a ese acuerdo se redujeron aranceles y cuotas, lo que aproximaba nuestra economía a la del resto del continente, pese a que el acercamiento político seguía siendo imposible. La conciencia de que había que superar cuanto antes los obstáculos políticos era creciente, extendiéndose a muchos sectores empresariales y sociales más allá del ámbito de influencia directa de las fuerzas políticas de la



oposición democrática. Solo la muerte de Franco y de su régimen autoritario iba a permitir despejar el camino europeo.

LA LLEGADA DE LA DEMOCRACIA ELIMINA LOS OBSTÁCULOS PARA LA ADHESIÓN

Tras superarse las incertidumbres asociadas a las primeras etapas de la transición, se celebraron en junio de 1977 las primeras elecciones democráticas, y el gobierno de Adolfo Suárez cursó con rapidez la solicitud formal de apertura de negociaciones para nuestro ingreso en la CE. Esta vez habían desaparecido los obstáculos políticos, y el consenso político y social en apoyo de una incorporación lo más rápida posible al proyecto europeo era amplísimo. Prácticamente todas las fuerzas parlamentarias, los interlocutores sociales y la gran mayoría de los representantes de la sociedad civil deseaban que las negociaciones de adhesión, por complejas que fuesen, culminasen con éxito y a la mayor brevedad. Las dificultades económicas y los esfuerzos requeridos para enfrentarlas no mermaban nuestra voluntad de pertenecer a Europa con todas sus consecuencias.

Quienes se sentaban al otro lado de la mesa representando a la CE defendían sin embargo sus propias prioridades, además de albergar algunos temores. El capítulo agrícola de la negociación era uno de los más difíciles, y el presidente francés Giscard d'Estaing puso los intereses de sus electores en zonas rurales por delante de su comprensión de las razones para no retrasar las demandas españolas. La Comisión era nuestro aliado, como también lo era Alemania, pero España precisaba poder eliminar cualquier veto para culminar una negociación que requería el apoyo unánime de los diez países miembros en aquella época.

Tras la victoria socialista en octubre de 1982, el gobierno de Felipe González pisó el acelerador de las negociaciones. Mitterrand, que había llegado al Elíseo el año anterior, permitió el desbloqueo de las negociaciones, y pudimos firmar el Tratado de Adhesión en junio de 1985, ocho años después de las primeras elecciones libres tras el final del franquismo. El 1 de enero de 1986, España se convirtió en miembro de pleno derecho de la CE, haciendo realidad el sueño europeo de quienes tanto habían luchado por ocupar el lugar que nos



correspondía, al lado de quienes hasta entonces nos habían servido como ejemplo.⁷

Durante los últimos años de la negociación se desarrolló una intensa actividad para preparar a nuestro país de cara a la presencia en la CE. El parlamento comenzó a legislar para acercar nuestro ordenamiento jurídico al acervo comunitario. Y los interlocutores sociales alcanzaron acuerdos muy importantes entre ellos, desarrollando prácticas de concertación social que habían sido anticipadas por los Acuerdos de la Moncloa, pese a que estos no fueron formalmente suscritos por sindicatos y patronales. El Acuerdo Económico y Social, de octubre de 1984, que contó también con la participación del gobierno, manifestaba explícitamente que sus compromisos servían para enfrentar con éxito los retos de nuestra integración.

En los seis meses que separaron la firma del Tratado de Adhesión a la incorporación formal a la CE, el gobierno español estaba invitado como observador para participar en las reuniones del Consejo. Fue particularmente relevante el hecho de que nuestro presidente del Gobierno asistiese al Consejo Europeo de Milan (28-29 de junio de 1985), que aprobó convocar una conferencia intergubernamental para elaborar el texto del Acta Única Europea. En ella se proporcionaba la base legal para la creación del mercado interior. Jacques Delors describe así la presencia por vez primera de los representantes español y portugués en la reunión. *“España y Portugal participaban como observadores, y sin embargo tuve la impresión de que ambos formaban parte de la familia desde siempre, pues sus intervenciones se integraban sin sorpresa, sin desentonar, sin rasgos de incompetencia o de ignorancia de la historia. Felipe González y Mario Soares se expresaban sobriamente dada su condición de observadores, pero llenos de buen sentido”*⁸

⁷ Archivo FFG. Discurso de Felipe González en la entrega del Premio Carlomagno, signatura AFFG FFG0006383.

<https://archivo.fundacionfelipegonzalez.org/es/consulta/registro.do?id=85316>

⁸ Delors, J. (2004). *Mémoires*. París: Plon.



POR FIN, MIEMBROS DE LA CE

Los primeros pasos de los funcionarios españoles en el interior de la Comisión Europea, a partir de enero de 1986, corroboraron las impresiones de Delors. Su capacidad profesional y su inequívoco compromiso europeísta pronto nos permitió lograr una gran reputación a los ojos de quienes llevaban trabajando allí casi tres décadas. Hubo quien denominó a nuestros compatriotas “los alemanes del sur”, por su competencia y capacidad de trabajo.

Manuel Marín, que había jugado un papel crucial durante las negociaciones de adhesión, fue nombrado vicepresidente de la Comisión responsable de Asuntos Sociales. Permaneció formando parte de ese órgano más de trece años, a lo largo de los cuales ocupó diferentes carteras. Finalmente, tras la dimisión de Santer,⁹ asumió la presidencia en funciones de la Comisión durante varios meses, hasta el nombramiento de Romano Prodi en septiembre de 1999. Durante su primera etapa como Comisario propuso el programa Erasmus, reconocido por muchos como una de las iniciativas de más éxito para acercar el proyecto europeo a los jóvenes.

Con el ingreso en la CE, la transición española a la democracia podía darse definitivamente por concluida. Las principales normas de desarrollo constitucional estaban ya en vigor, los diecisiete Estatutos de Autonomía configuraban los rasgos esenciales de la distribución territorial del poder, las fuerzas armadas quedaban sometidas al poder civil como corresponde a una democracia, y nuestra pertenencia a la OTAN había sido refrendada poco después del ingreso en la CE. A su vez, el Estado de bienestar comenzaba a adquirir perfiles dignos de tal nombre, tras las leyes educativas, la universalización de la sanidad y la reforma del sistema de pensiones aprobadas en la primera legislatura socialista.

En paralelo al aterrizaje español en las instituciones de la CE, y al acelerado ritmo de reformas que se estaba desarrollando en España, comenzaba a desarrollarse el mercado interior europeo en aplicación del Acta Única. Las “cuatro libertades” comenzaban a tomar forma, profundizando en el modelo diseñado en el Tratado de Roma, al desmontar de manera gradual las barreras existentes para la libre

⁹ Jacques Santer sucedió a Delors como presidente de la Comisión en enero de 1995, y dimitió en marzo de 1999



circulación de mercancías, servicios, capitales y personas. Hubo que transponer a nuestro ordenamiento jurídico decenas de Directivas que surgían desde una CE que, alentada por el gran objetivo de construir un gran mercado único, había dejado atrás la etapa de "euro esclerosis" que afectó a las economías europeas al final de la década anterior. Bajo el impulso decidido de la Comisión Delors se abrió la que probablemente ha sido la época más brillante de la historia de la integración, que culminó con la creación del euro. España pudo ya participar como miembro de pleno derecho en esos años decisivos, pasando con rapidez del lógico periodo de aprendizaje a ocupar un puesto en la vanguardia del proceso. Felipe González recordaba así, años después, aquel periodo: "Participé en la década de la galopada europea 85-95, que/empezó con el Acta Única y terminó con el bautizo de la moneda única, como Euro, en la cumbre de Madrid. El fondo de la actuación estaba marcado por dos ideas básicas: El interés de España convergía con el de Europa. Profundizar y ampliar la Unión Europea, era la mejor respuesta para el continente y la mejor para España como país. Comprobé que subyaciendo a la letra de los tratados que configuran la compleja arquitectura de la UE, la clave del proceso era la convergencia de una Presidencia de la Comisión fuerte, con gran iniciativa y fuerte decisión ejecutiva, coordinada con y por unos cuantos jefes de gobierno ~ incluyendo siempre a Francia y Alemania y me apresté a formar parte de ese núcleo necesario para impulsar la construcción europea."¹⁰

En la segunda mitad de la década había vuelto el crecimiento económico, tanto en España como en el conjunto de Europa, dejando atrás el legado de las crisis del petróleo de los años setenta. Un legado especialmente difícil para nuestro país, pues los primeros gobiernos democráticos, bajo las presidencias de Suárez y Calvo-Sotelo, encontraron muchas dificultades para hacer frente a los problemas económicos acumulados por la inoperancia de sus antecesores franquistas. Los Acuerdos de la Moncloa y los pactos sociales logrados en esos años limitaron los daños, pero la inestabilidad de los gobiernos de la UCD y su débil situación parlamentaria no logró sacar adelante una larga lista de reformas pendientes, que tuvieron que esperar hasta la llegada del PSOE para ser abordadas.

¹⁰ Archivo FFG. Intervención de Felipe González titulada «Construcción europea» para el programa de televisión privada alemana SAT. I «Diez años de la unidad alemana», signatura AFFF FER0024347.
<https://archivo.fundacionfelipegonzalez.org/es/consulta/registro.do?id=60653>



Los primeros años de Felipe González en el gobierno mantuvieron una intensa actividad reformista, que se vio incluso reforzada por la necesidad de incorporar la enorme actividad legislativa que generaba Bruselas. Esos impulsos se vieron aun más potenciados con la aprobación de los presupuestos comunitarios para el periodo 1988-1993. Jacques Delors recordaba a menudo la necesidad de completar el desarrollo del mercado único con políticas de apoyo a los países menos avanzados de la CE, que en aquella época eran Irlanda, Grecia y los recién llegados España y Portugal. Tras las duras negociaciones inherentes a los debates presupuestarios europeos, que en esta ocasión se negociaron por primera vez para un periodo de cinco años, el Consejo Europeo aprobó en febrero de 1988 la propuesta de la Comisión incluyendo la duplicación de los recursos destinados a los fondos estructurales. España fue el principal beneficiario en términos absolutos de ese avance, logrado gracias a la tenacidad de Delors y a los líderes europeos que le apoyaban en el Consejo Europeo, en particular de Felipe González y Helmut Kohl.¹¹

DE LA CE A LA UE Y LA CREACIÓN DEL EURO

Poco tiempo después, la historia dio un gran salto adelante. Cayó el muro de Berlín, la Unión Soviética y el comunismo empezaron a desmoronarse, y ello permitió que los países ligados a Moscú tras el final de la segunda guerra mundial fueran cortando los vínculos que les tenían sometidos, e iniciaran sus respectivas transiciones acercándose a las democracias occidentales con la vista puesta en su incorporación a la CE y a la OTAN. Las fronteras europeas empezaron a desplazarse hacia el Este, moviendo en esa dirección el centro de gravedad del proyecto de integración.

El Tratado de Maastricht, pensado inicialmente para dibujar la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y dotar con ella a la futura moneda única de las instituciones y herramientas necesarias para su eficaz funcionamiento y estabilidad, tuvo que ir más lejos de lo previsto. Después de lo sucedido en 1989, no se trataba solo de culminar la construcción del mercado único con la puesta en marcha de la moneda europea y la coordinación de políticas económicas, en particular en el ámbito fiscal y presupuestario. Ahora, la acogida de los países

¹¹ Delors, J. Op. cit.



que iniciaban sus transiciones hacia una integración plena con las democracias parlamentarias europeas requería una visión política aún más ambiciosa.

Por ello se decidió que el nuevo Tratado crease la Unión Europea, que en su origen estaba formada por tres pilares: el tradicional pilar comunitario, el relativo a la política exterior y de seguridad, y el encargado de ir aproximando las políticas nacionales en materia de justicia e interior. Estos dos últimos no funcionarían conforme al método comunitario -sistema ya establecido en la CE, que asignaba un importante papel a la Comisión y al Parlamento- sino que la adopción de acuerdos quedaba al cuidado de mecanismos intergubernamentales de coordinación, casi siempre sometidos a la regla de la unanimidad.

El diseño más acabado de la nueva Unión Europea se dejó para un momento posterior, una vez se aclarase el ritmo de las incorporaciones de nuevos miembros procedentes del desmoronamiento del sistema de bloques de la Guerra Fría. Pero antes de que ese proceso permitiese llegar a la gran ampliación del año 2004, en la que la Unión pasó de 15 a 25 miembros, hubo que resolver cuestiones que Maastricht había dejado pendientes, lo que exigió dos nuevos Tratados. El Tratado de Amsterdam (1997) sirvió para establecer el concepto de "ciudadanía europea" al que tanto contribuyó Felipe González durante la presidencia española de la UE en 1995. A su vez, el Tratado de Niza (2001) abordó modificaciones en el sistema de votación del Consejo en previsión de la futura ampliación, pero supuso un cierto fracaso al no llegar a incidir en otras muchas cuestiones de fondo.

En paralelo, la agenda interna de la Unión tenía que prestar atención a temas aún más importantes que los meramente institucionales. Durante la presidencia española de 1995, el Consejo Europeo de Madrid acordó que la denominación de la moneda única sería "euro". Para esa fecha, ya había comenzado el llamado proceso de "convergencia nominal", en virtud del cual los países que quisiesen formar parte del euro debían cumplir con los criterios establecidos para ello en el Tratado de Maastricht en relación con la inflación, los tipos de interés, y los niveles de déficit público y de deuda. Antes de 1999, los candidatos se comprometían a corregir las distancias que les separasen de los límites establecidos.



Para España, la tarea no iba a ser fácil. En 1992, nada más concluir las Olimpiadas de Barcelona y la Expo de Sevilla, nuestra economía entró en una profunda recesión. Con la brusca caída del crecimiento se destruyeron cientos de miles de empleos, mientras la inflación aumentaba. La actividad y la atención generada por los dos grandes acontecimientos celebrados aquel año habían permitido, temporalmente, correr un tupido velo sobre los desequilibrios que se habían ido generando en los años anteriores. Ahora todos ellos se manifestaban con intensidad. En septiembre y en noviembre de ese año hubo que devaluar la peseta en medio de la crisis del sistema monetario europeo, y eso mismo ocurrió de nuevo en 1993. En esos años, la vida política entró en un periodo de inestabilidad e incertidumbres. Aunque las elecciones de 1993 volvieron a dar el triunfo al PSOE por cuarta vez consecutiva, su mayoría parlamentaria disminuyó, y la llegada de la alternancia política parecía cada vez más verosímil.

El nuevo presupuesto plurianual europeo, para el periodo 1994-1999, supuso un gran triunfo para nuestro país. El liderazgo de Felipe González, que empezaba a estar cuestionado en España por la sucesión de escándalos políticos y la implacable oposición de Aznar, logró un nuevo triunfo en el Consejo Europeo, de nuevo en tándem con Delors y Kohl. Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la cohesión territorial figuraba de manera explícita entre los objetivos de la UE, y en base a ello España consiguió que un tercio del total de los gastos previstos hasta el final de la década para los presupuestos comunitarios se dedicasen a financiar el nuevo Fondo de Cohesión además de un aumento sustancial de los demás fondos estructurales. España sería de nuevo el mayor receptor de recursos procedentes del presupuesto de la UE, lo que nos permitió acelerar la mejora sustancial de nuestras infraestructuras.

El camino hacia el ingreso en el euro encontró en España, sin embargo, serios obstáculos. Y no solo por las dificultades de reducir la inflación, que sufría presiones al alza derivadas de la presión salarial y del impacto de la caída del tipo de cambio de la peseta. Las incertidumbres y tensiones que caracterizaban el clima político tampoco ayudaban. El gobierno socialista debía sortear cada día una situación parlamentaria cada vez más inestable, y las crecientes expectativas de triunfo del Partido Popular en las siguientes elecciones hacían inviable un mínimo consenso con la oposición conservadora sobre los ajustes necesarios para cumplir con los criterios de la convergencia nominal. Desde el otro extremo del arco parlamentario, la actitud de Izquierda Unida era la de una



oposición radical y euroescéptica, a veces coordinada con el PP. Los nacionalismos vasco y catalán sostenían al gobierno, pero sus apoyos no proporcionaban la suficiente tranquilidad para llevar la legislatura hasta su final. Nada más concluirse la presidencia semestral de la UE, Felipe González convocó elecciones.

Tras la victoria de Aznar a comienzos de 1996, su gobierno manifestó algunos titubeos sobre la posibilidad de que España pudiese lograr desde el comienzo la entrada en el euro, prevista para 1999. Pero pronto se reafirmó en su compromiso de intentar aprobar el examen al mismo tiempo que los países más avanzados.¹² La recuperación económica, que ya se había iniciado antes de que se produjera la alternancia, ayudó a superar la prueba. De entre los países que optaron por hacerlo, todos menos el Reino Unido, Dinamarca y Suecia, solo Grecia se mostró incapaz de cumplir con los criterios establecidos. Dos años después, con ayuda de ciertos maquillajes estadísticos, pudo llegar a tiempo para participar el 1 de enero de 2002, junto con los otros once países, en las celebraciones de la distribución de las primeras monedas y billetes de la nueva moneda común.

2004: AMPLIACIÓN DE LA UE Y FRACASO DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

Ese logro histórico, de enorme envergadura política, no pudo ocultar otros problemas que se habían ido gestando en Europa durante la última década del siglo XX. La productividad de nuestras economías seguía una clara tendencia a la baja, y la pujanza de Asia empezaba a hacerse patente. Primero fueron los llamados "tigres del Pacífico" –Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwan– quienes hicieron sonar las alarmas europeas por su ritmo de crecimiento y su gran competitividad. Si en los años ochenta la puesta en marcha del mercado único había servido de plataforma para dejar atrás la "euro esclerosis", alrededor del cambio de siglo se puso de manifiesto que Europa empezaba a quedarse atrasada en la utilización de las nuevas tecnologías de comunicación, lo que le impedía alcanzar ganancias de productividad equiparables a las de otras economías, como la de Estados Unidos y las de algunos países emergentes.

¹² Almunia, J. (2004). *Los puntos negros del PP*. Madrid: Aguilar. En el capítulo VIII analicé la posición de los gobiernos de Aznar entre 1996 y 2004 sobre la UE y la integración europea.



China empezaba a requerir la atención de la UE y otros países occidentales por su dinamismo económico.

En otros ámbitos, las perspectivas para Europa tampoco eran demasiado brillantes. El final de la época dorada de Delors, Mitterrand, Helmut Kohl y Felipe González dejó un gran vacío en el Consejo Europeo. La guerra de los Balcanes puso en evidencia la enorme debilidad de la UE en materia de seguridad y defensa, pese a los esfuerzos de Javier Solana, primero como secretario general de la OTAN y luego como Alto representante para la política exterior de la Unión. La Comisión Europea, por su parte, había quedado debilitada tras la presidencia de Jacques Santer, e incluso se vio obligada a dimitir en pleno como consecuencia de un escándalo de corrupción en el gabinete de uno de los comisarios. El avance de las negociaciones para la ampliación de la UE a los países del centro y del este del continente se estaba produciendo, pero sin que hubiese una reflexión en profundidad sobre la manera de articular el aumento de dimensión de la Unión con su fortalecimiento institucional y estratégico, que le permitiese jugar un papel relevante en el nuevo contexto geopolítico y ante los nuevos desafíos económicos y tecnológicos.

En esos mismos años, también se acumulaban los problemas en España. Se había recuperado el crecimiento económico, pero las bases en que se sustentaba no eran suficientemente sólidas. El auge desmesurado de la actividad inmobiliaria, que había comenzado en la segunda mitad de los noventa, junto a la caída de tipos de interés y la eliminación de los riesgos de tipo de cambio asociada a nuestra pertenencia al euro, abrieron la puerta a la llegada de ingentes volúmenes de financiación exterior que compensaban la falta de ahorro interno. La consolidación de un patrón de crecimiento basado en sectores de bajo valor añadido y alimentado por el aumento del endeudamiento exterior generó graves desequilibrios. La precarización laboral aumentó aún más, pues muchos de los empleos creados procedían de actividades con muy baja productividad, lo que conllevaba a su vez unos niveles salariales muy mediocres. Nuestra competitividad disminuía y las desigualdades aumentaban. La dependencia financiera del modelo de crecimiento implicaba, a su vez, una excesiva concentración de riesgos bancarios en el sector de la construcción y en el de la vivienda residencial, afectando en particular a una parte relevante del sistema de Cajas de Ahorro.



Durante los primeros años de vida del euro, estos desequilibrios pudieron ser financiados con el beneplácito de los mercados. Aún no se apreciaba ningún movimiento al alza de las primas de riesgo en los tipos de interés de la deuda pública, aunque esos riesgos habían empezado a acumularse en las finanzas de algunos países o en los balances de las entidades bancarias. La UE había puesto en marcha una estrategia de crecimiento, la llamada Estrategia de Lisboa (2000), que pretendía orientar a las economías europeas hacia esquemas que estuviesen en consonancia con objetivos de sostenibilidad socioeconómica y medioambiental, apoyadas en las ganancias de competitividad asociadas a la utilización de las nuevas tecnologías de comunicación. La nula credibilidad del débil mecanismo establecido para el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones derivadas de la estrategia, ante las resistencias de los países miembros a reforzar el papel de la Comisión, hizo que los objetivos fijados se quedasen en una simple declaración de buenos propósitos.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), acordado en 1997 antes de lanzamiento efectivo del euro, incorporaba un sistema de reglas fiscales – basadas en lo previsto en el Tratado de Maastricht- que parecían suficientes a primera vista para vigilar la evolución de los desequilibrios presupuestarios en materia de déficit y deuda pública. Una política fiscal rigurosa debía ser el complemento necesario de la política monetaria, de la cual se responsabilizaba el Banco Central Europeo. Mientras este gozaba de un estatus de independencia para ejercer sus competencias, en el terreno fiscal la Comisión debía someter sus propuestas y recomendaciones a los responsables de economía de los estados miembros. Y la frágil voluntad de los principales países de la eurozona para cumplir y hacer cumplir las reglas del PEC quedó pronto en evidencia. En noviembre de 2003, Francia y Alemania lideraron una rebelión en el Consejo contra las propuestas de la Comisión¹³ que pretendía hacerles cumplir con la obligación de corregir sus déficits excesivos. Esta decidió recurrir ante la Corte de Justicia Europea, que meses después respaldó al ejecutivo comunitario. Las reglas del Pacto fueron revisadas en 2005 abriendo algunos márgenes de flexibilidad para la corrección de los déficits excesivos, a cambio de un mayor énfasis en la aplicación de políticas fiscales anti-cíclicas que actuasen de modo preventivo antes de que esos desequilibrios se produjesen. La reforma fue

¹³ En aquel momento el comisario responsable de asuntos económicos era Pedro Solbes, que meses después fue nombrado por R. Zapatero como vicepresidente del gobierno.



aceptada por todos los países y sus resultados fueron positivos. Cuando estalló la crisis financiera de 2008, el déficit agregado de la eurozona no llegaba al 1% del PIB, y solamente dos países -Grecia e Italia- mantenían niveles de deuda pública muy elevados.

En el periodo transcurrido desde la entrada en el euro, España había seguido corrigiendo los desequilibrios en sus cuentas públicas, evolucionando hasta una posición saneada. Nuestro problema macroeconómico más preocupante era un déficit exterior por cuenta corriente muy elevado, reflejo del déficit de ahorro privado interno. Las necesidades de financiación de empresas y familias requeridas para atender el crecimiento desbocado de la burbuja inmobiliaria, y de la financiación hipotecaria en particular, solo podían ser atendidas mediante un volumen enorme de flujos procedentes del exterior.

El cambio político que tuvo lugar tras la victoria del PSOE en 2004, con la llegada a la Moncloa de José Luis Rodríguez Zapatero, fue muy importante en términos de ampliación de derechos, pero en su primera legislatura alteró poco la manera de abordar este desequilibrio macroeconómico. La facilidad para financiarlo en los mercados en nuestra moneda común, junto a los buenos resultados en materia de crecimiento, empleo y finanzas públicas, no planteaban con urgencia la necesidad de proceder a su ajuste. Por otro lado, en el ámbito fiscal las fricciones en el seno de la eurozona derivadas de la aplicación del PEC situaron a España, durante los últimos meses de Aznar y la primera legislatura de Zapatero, al lado de los países partidarios de la disciplina presupuestaria y del cumplimiento de las reglas establecidas. Mientras que la vigilancia sobre los demás desequilibrios macroeconómicos, incluido el de nuestro sector exterior, era muy liviana e ignoraba los problemas que generaban los déficits de carácter distinto al fiscal y las burbujas financieras.

La fractura generada en el seno de la UE por la guerra de Irak, en marzo de 2003, situó a España en un lugar extraño desde el punto de vista de la política exterior. El gobierno de Aznar rompió con el consenso europeísta que había caracterizado a nuestra acción diplomática desde el comienzo de la transición.¹⁴ El apoyo del gobierno a la iniciativa unilateral de Estados Unidos nos ubicó junto a Bush y su aliado Tony Blair, pero enfrente de Alemania, Francia y la gran

¹⁴ Almunia, J. Op. cit. Ver Cap. VIII



mayoría de los demás miembros de la UE. Con ello, la influencia española en la UE sufrió una fuerte caída. Zapatero intentó desde el comienzo de su acción de gobierno volver a ocupar en Bruselas el lugar que tanto trabajo había costado lograr durante los diez primeros años de nuestra presencia en la UE, pero su tarea no fue nada fácil.

En mayo de 2004, dos meses después de la vuelta del PSOE al gobierno, se produjo la ampliación de la UE a diez nuevos países. Ocho de ellos habían recorrido un difícil camino para establecer la democracia y empezar la transformación de sus economías, dejando atrás décadas de un sistema comunista totalitario, ineficaz y alejado de las reglas básicas de la economía de mercado. La adaptación de las instituciones comunitarias a un número tan grande de países miembros, la creciente heterogeneidad política y cultural de la Unión y el aumento considerable de sus desigualdades territoriales, suponían un enorme reto. Que en el caso de España era aun mayor. Los recursos de los fondos estructurales empezaron a dirigirse prioritariamente hacia los nuevos países, y el centro de atención de las políticas de la UE se movió en esa misma dirección. Praga estaba ubicada ahora en el centro geográfico del territorio comunitario, cuando pocos años atrás lo estaba extramuros de nuestras fronteras.

El esfuerzo político y de solidaridad exigido por la magnitud y complejidad de esa ampliación, seguida en los años posteriores por la llegada de Rumania, Bulgaria y Croacia, no fue acompañado por el refuerzo del sentimiento europeísta en amplios sectores de la opinión pública. Más bien sucedía lo contrario. El proyecto de Tratado por el que se pretendía aprobar la Constitución Europea, debatido por el Consejo Europeo coincidiendo con los primeros momentos de la UE ampliada, fracasó en 2005. Los referéndums convocados en Francia y Holanda para su ratificación tuvieron un resultado negativo, echando abajo un proyecto muy ambicioso en el que se habían depositado las esperanzas de los políticos y sectores de opinión más europeístas. España y Luxemburgo se habían atrevido a celebrar sus consultas previamente, pero los resultados positivos que se obtuvieron no pudieron compensar el gran fracaso originado por el rechazo de la Constitución en dos de los países fundadores del proyecto europeo.



LA CRISIS ECONÓMICA DEL 2008 Y SU IMPACTO EN LA UE Y EN ESPAÑA

Dos años después, en el verano de 2007, afloraron las primeras turbulencias en los mercados financieros. La reacción europea tardó en articularse. Nadie en Europa estaba preparado para hacer un diagnóstico certero de las verdaderas causas de la crisis, y menos aún para diseñar en tiempo real las respuestas adecuadas. Al comienzo, muchos gobiernos pensaron que, dado el origen del problema, localizado en la transmisión de las ingentes pérdidas de las hipotecas *subprime* norteamericanas a ciertas clases de activos financieros sofisticados, no acabaría afectando seriamente a este lado del Atlántico. La quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 obligó a reconocer la verdadera dimensión del problema. La UE, en línea con la posición compartida por el conjunto de los países del G-20, decidió adoptar una política fiscal expansiva para compensar la caída de la actividad privada. Pero su plan de recuperación, basado en la agregación de las decisiones de los países miembros, solo estuvo vigente poco más de un año. En mayo de 2010, la estrategia de la eurozona cambió de manera radical, al comprobar que la crisis de la deuda pública griega nos iba a transmitir sus efectos negativos, al poner en evidencia las lagunas de la arquitectura institucional y la carencia de instrumentos adecuados en la UEM para evitar el contagio a través de los mercados financieros. Empezó la época de la austeridad, y con ella se agudizó la recesión. Las soluciones tardaron en llegar, haciéndolo gradualmente a partir de 2012.

El gobierno de Zapatero decidió apostar inicialmente por una agresiva política fiscal anti-cíclica para combatir la recesión, dado el margen de maniobra que le otorgaba el saneamiento de las cuentas públicas, en coherencia con la orientación compartida por muchos de los socios europeos. Pero a raíz del estallido de la crisis griega, el aumento de las primas de riesgo en los mercados de deuda pública y privada empezó a afectar a las economías de la periferia de la eurozona, lo que aconsejaba actuar con mucha prudencia. La economía española mostraba debilidades evidentes para hacer frente a un choque de esa dimensión, a pesar de sus tasas de crecimiento y la buena posición de su hacienda. Las condiciones para obtener financiación exterior pasaron, en poco tiempo, de ser muy benignas a exigir condiciones casi imposibles. La construcción, muy dependiente del crédito, se frenó de manera súbita



aumentando con rapidez el número de parados. Millones de familias se vieron directamente afectadas por la caída del empleo y las dificultades para hacer frente a sus préstamos hipotecarios. Los riesgos acumulados por el sistema bancario, en particular el sector de las Cajas de Ahorro, empezaron a materializarse en pérdidas al agotarse las provisiones acumuladas en años anteriores.

La recesión prolongada, consecuencia del exceso de austeridad fiscal impuesta en la eurozona, y la poca capacidad de esta para solucionar con rapidez la falta de instrumentos adecuados en la UEM, redujeron de manera considerable el margen de maniobra de las autoridades españolas. En junio de 2009 recibieron la primera advertencia de que incurrirían en déficit excesivo y dos años más tarde, en el verano de 2011, se vieron obligadas a actuar ante el requerimiento imperioso del Banco Central Europeo. Como consecuencia de lo cual hubo que abordar una apresurada reforma del artículo 135 de la Constitución. La suma de todo ello produjo consecuencias políticas muy negativas: se produjo un deterioro adicional de los apoyos del PSOE en la opinión pública, y la confianza en los responsables políticos españoles y europeos cayó a niveles mínimos. Antes de finalizar el año, las nuevas elecciones dieron el triunfo al PP, llevando a Mariano Rajoy a la Moncloa.

La credibilidad de la UE también se vio muy afectada a medida que la crisis se profundizaba. La excesiva dureza de la política de austeridad dictada por la eurozona, bajo la presión del liderazgo alemán, no había partido de un diagnóstico certero sobre el origen de los desequilibrios en cada país, por lo que era muy difícil encontrarle una explicación racional. El estilo de la "troika" primaba la imposición sobre el diálogo y la argumentación de las razones que apoyaban sus recetas. Francia solamente empezó a moderar el liderazgo de Berlín tras la llegada al Eliseo de François Hollande, en mayo de 2012. A partir de esa fecha, la aplicación de las reglas del Pacto de Estabilidad comenzó gradualmente a flexibilizarse. A su vez, la llegada de Mario Draghi al frente del BCE supuso la recuperación de la confianza en la institución, que se había deteriorado en los últimos tiempos de Jean Claude Trichet. La decisión de este último de aumentar de manera extemporánea los tipos de interés, por temor a un rebrote de la inflación que pocos veían verosímil en medio de una recesión, fue equivocada. La famosa frase de Draghi –“*whatever it takes*”- en defensa del euro y de la integridad de la UEM, la corrección a la baja de los tipos tras tomar



posesión en Francfort, junto al lanzamiento de la Unión Bancaria por el Consejo Europeo, empezaron a proporcionar la necesaria serenidad en la toma de decisiones, marcando un punto de inflexión.

El nuevo gobierno del PP contribuyó aún más a la pérdida de influencia de España en las instituciones europeas. Casi coincidiendo con su toma de posesión, los mercados financieros mostraron su creciente pérdida de confianza en la economía mediante nuevas subidas de la prima de riesgo, mientras se extendían los rumores sobre la situación insostenible del sector de Cajas de Ahorro. Los balances de un buen número de entidades reflejaban serios problemas de solvencia, de casi imposible solución sin abordar un proceso de reestructuración que permitiese la recapitalización del sector. Y ello requería, a su vez, reformas en profundidad de su estructura organizativa, que era políticamente muy difícil ante las interferencias de políticos locales y regionales en la gestión de muchas Cajas. El rescate financiero del sistema bancario español llegó finalmente a mitad de 2012. La necesidad de recibir la financiación que no podía obtenerse accediendo directamente a los mercados acabó de vencer los inconvenientes políticos. Gracias al rescate se reestructuraron en profundidad más de una docena de entidades, se aceleró un proceso de fusiones y absorciones en el sector, y se consiguió transformar a prácticamente todas las Cajas en Bancos. Se había evitado un rescate total de nuestra economía, pero la temida "troika", compuesta por delegados de la Comisión, el BCE y el FMI, llegó a Madrid y co-dirigió el proceso.

A medida que la recesión se prolongaba, las duras consecuencias que implicaba en términos de destrucción de empleo, junto a la quiebra de expectativas de futuro, hacían mella en sectores cada vez más amplios de la población. Se manifestaba una creciente desconfianza hacia la actuación de la UE, además de registrarse una importante caída de apoyo a las instituciones nacionales. En la sociedad española se estaba quebrando el consenso que había caracterizado hasta entonces la política española en relación con el proyecto de integración. Eso también sucedía en el plano político. Ya en mayo de 2010, al comienzo de la crisis de la deuda, el PP había negado al gobierno de Zapatero su apoyo parlamentario en un momento crucial, votando en contra del ajuste decidido a raíz de la crisis griega que ponía fin a las políticas expansivas de los años anteriores. El voto "in extremis" de los nacionalistas catalanes evitó males mayores. A partir de ese momento, el malestar ante los recortes que afectaban



al gasto social fue creciendo, como lo hacían el desempleo y las desigualdades. Muchos políticos se dejaban llevar por la fácil tentación de descargar todas las culpas sobre "Bruselas". España no era una excepción a este respecto, pues la conversión de la UE como un chivo expiatorio permitía eludir la engorrosa tarea de presentar alternativas y compartir responsabilidades. En todo caso, la quiebra de una visión casi siempre acrítica de lo que procedía de la UE suponía una novedad en España, y un motivo adicional de preocupación para quienes siempre hemos considerado que Europa, con sus logros y también con sus defectos, debía representar siempre un elemento central de nuestro proyecto colectivo. En las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, la candidatura de una fuerza política casi desconocida hasta entonces, claramente reticente hacia lo que significaba la UE, y hacia lo que había representado nuestra transición y la aprobación de la Constitución de 1978, obtuvo un magnífico resultado. Podemos hacía acto de presencia en la política nacional.

NUEVAS CRISIS, A PESAR DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

A mediados de 2015, la moneda única había resistido con éxito las enormes tensiones originadas por la crisis y la integridad de la eurozona se había preservado, evitándose la salida de Grecia. El primer gobierno de Tsipras, con Varoufakis como ministro de finanzas, estuvo a punto de provocar su abandono del euro, pero para entonces los riesgos de contagio a otros países de la eurozona habían disminuido de manera muy considerable. Nuevas herramientas -como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y el supervisor único de los bancos de la zona euro instalado en el seno del BCE- cubrían algunas de las anteriores carencias de la UEM. La interpretación de las reglas del Pacto de Estabilidad se volvió más flexible, al tiempo que la política monetaria del BCE se volvió más expansiva. La economía había superado la recesión, tanto en España como en el conjunto de Europa, y la creación de empleo empujaba a la baja los niveles de paro, pese a que en muchas ocasiones se trataba de trabajos precarios y mal pagados. Como resultado de ello, las secuelas sociales de la crisis seguían estando muy presentes, con un preocupante aumento de la desigualdad. La crisis económica desaparecía, pero nos dejaba una profunda crisis social.



A pesar del alivio de la situación económica, y junto al deterioro de las condiciones sociales de una parte de la población, la integración europea conoció nuevas crisis. Escapando de los conflictos abiertos cerca de la UE, y en particular de las guerras de Siria y de Libia, millones de personas buscaban atravesar nuestras fronteras y encontrar asilo y refugio entre nosotros. Esa presión generó fuertes tensiones entre los países miembros, poniendo en evidencia la falta de respuestas coordinadas ante el egoísmo de algunos gobiernos. Quedó patente la ineficacia de los mecanismos previstos para garantizar el derecho de asilo, negando a muchos de los que habían conseguido traspasar las fronteras una acogida digna, y su libertad de establecimiento y de circulación una vez regularizados en el interior del mercado único. Junto a ello, también se constató la ausencia de una política europea en materia de inmigración, que no puede reducirse al combate contra la inmigración irregular y a la resolución de los problemas de acogida de refugiados. La incapacidad de la UE para arbitrar soluciones, y la de los líderes políticos -con la honrosa excepción de Angela Merkel- para presentar iniciativas coherentes con la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes y refugiados, facilitó que la extrema derecha ganase espacio político y mejorase posiciones en varios gobiernos y numerosos parlamentos.

El ejemplo de Donald Trump se convirtió en la referencia de los líderes polacos y húngaros, y proporcionó el caldo de cultivo en el que intentaron apoyarse otros populismos euroescépticos. Entre otros, el surgido en el seno de los conservadores ingleses. En junio de 2016, el Reino Unido votó en referéndum su abandono de la UE, tras una campaña demagógica, plagada de datos falsos y de argumentos falaces contra la inmigración. En enero de 2020, después de una larga y compleja negociación, se produjo la salida formal de los británicos. Y en diciembre de ese año se consumó el Brexit con el abandono definitivo de la Unión aduanera y del mercado interior. Después de más de cuarenta años de pertenencia al proyecto común, a lo largo de los cuales los británicos obtuvieron considerables ventajas y logros económicos, la UE perdía por vez primera a uno de sus miembros.

En España, los recelos hacia algunas políticas europeas siguieron estando básicamente relacionados con las secuelas de la austeridad, aunque esa política fue desapareciendo en la práctica a raíz de 2013. A partir de entonces, los elevados niveles de malestar social y desafección política se mantuvieron



debido a la creciente presencia en los medios de comunicación y las redes sociales de escándalos de corrupción, que afectaban a varias fuerzas políticas, pero muy especialmente al PP. También tuvieron una influencia creciente en ese malestar las tensiones derivadas del crecimiento del independentismo en Cataluña. En las nuevas elecciones que tuvieron lugar en diciembre de 2015, Podemos aterrizó en el parlamento español con un magnífico resultado, que lo situaba cerca de los escaños obtenidos por el PSOE. Sus planteamientos críticos con la UE reproducían el espacio de euroescepticismo en la izquierda que había ocupado en su día Julio Anguita, pero ahora con mayor apoyo electoral. La repetición de las elecciones, pocos meses después, no cambió sustancialmente el panorama. El amplísimo grado de consenso parlamentario en relación con la integración europea, que hasta entonces solo habían cuestionado parcialmente el PP e IU, cedía ahora espacio y perdía consistencia. La inestabilidad política causada por el fin del bipartidismo imperfecto encontraba en la CE un nuevo terreno para la discrepancia. La situación de Cataluña añadía riesgos adicionales, también en relación con el apoyo a Europa.

La crisis se había trasladado al plano político. El clima del debate se fue enrareciendo cada vez más, y los espacios de diálogo se redujeron. Las líneas de fractura transitaban en varias direcciones: izquierda v. derecha; nacionalistas v. no nacionalistas; partidos con cultura de gobierno v. fuerzas con vocación de oposición permanente. El europeísmo había perdido capacidad para servir de aglutinante y de guía orientadora de muchos proyectos políticos. En estas condiciones, dirigir críticas a "Bruselas" se estaba convirtiendo en un recurso cada vez más fácil, para unos y para otros. La UE, por su parte, intentaba recuperar el tono perdido durante los años de crisis y de austeridad bajo la presidencia de la Comisión de Jean Claude Juncker. Los líderes políticos, y otros participantes en el espacio público común, se interrogaban sobre cual debiera ser el nuevo rumbo del proyecto europeo, para superar el deterioro que este había sufrido desde el inicio de la crisis de 2008.

La moción de censura a Rajoy, en mayo de 2018, estuvo motivada por los escándalos de corrupción del PP. Una mayoría parlamentaria compuesta por fuerzas políticas bastante heterogéneas devolvió al PSOE al poder, de nuevo con Pedro Sánchez al frente tras un periodo caracterizado por las luchas internas de los socialistas. Pero la situación era muy inestable. Los diputados de Esquerra Republicana consiguieron tumbar el proyecto de presupuestos presentado por



el gobierno que habían ayudado a constituir meses antes, y Sánchez disolvió el Congreso. En 2019 se celebraron de nuevo elecciones anticipadas, primero en abril y posteriormente en noviembre. La mayoría parlamentaria en la que se sustenta el gobierno a raíz de la moción de censura sigue siendo frágil, y en su seno se juntan partidos europeístas con otros que no lo son. Pero pese a sus divergencias internas, la actual coalición PSOE-Podemos se mantiene, ante la falta de una alternativa basada en el ala derecha del arco parlamentario.

También se han producido cambios al frente de la UE. Una vez celebradas las últimas elecciones europeas de mayo 2019 se renovaron las direcciones de las principales instituciones europeas, dando comienzo a un nuevo ciclo político de cinco años de duración. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Layen, manifestó en su discurso de investidura la voluntad de liderar esa institución con visión geopolítica. En la misma longitud de onda, el Consejo Europeo ha declarado su intención de dotar de contenido el concepto de "autonomía estratégica" de la UE. Las razones que subyacen en todo ello parecen claras. La acción exterior se ha demostrado frágil y cada vez menos relevante ante las crecientes tensiones en el eje Washington-Beijing, y sigue dividida sobre la manera de tratar a la Rusia de Putin. Además, en los últimos cuatro años, la presidencia de Trump ha abierto los ojos de quienes pensaban que el paraguas protector de los Estados Unidos seguiría abierto para cobijar a una Europa carente de capacidad propia en materia de defensa. De puertas adentro, la UE ha atravesado las crisis de la década anterior con una evidente falta de voluntad política para profundizar en la integración y una creciente tendencia a la introversión. La desconfianza de los grandes países hacia la Comisión y el Parlamento se ha traducido en el creciente recurso a métodos intergubernamentales para la toma de decisiones, que han restado eficacia operativa a la UE, como siempre sucede en las áreas en las que persiste la unanimidad. La situación es, sin embargo, más positiva en las políticas sujetas al método comunitario, con excepción de las decisiones en materia impositiva, que siguen estando sujetas a la regla de la unanimidad. Mientras que, cuando se trata de llevar a la práctica una estrategia encaminada a orientar la transición energética, o de recuperar terreno ante las grandes plataformas tecnológicas y abordar otras cuestiones relevantes ante la digitalización, las propuestas de la Comisión acaban normalmente recibiendo un apoyo generalizado.



En 2020 el panorama europeo se ha visto sacudido por la llegada de la pandemia. Los nuevos máximos responsables de sus instituciones estaban aún aterrizando en sus despachos cuando la UE hubo de reaccionar sin dilación en apoyo de sus miembros ante un choque inesperado y que afectaba por igual a todos ellos. Bruselas y las respectivas capitales fueron conscientes de que la respuesta común no podía esperar, ni estar basada en un diagnóstico equivocado. El recuerdo de los errores recientes ha servido para evitar caer en una trampa similar. Aunque las competencias sanitarias y de salud pública son básicamente nacionales, las iniciativas a escala europea eran obligadas para multiplicar su eficacia y evitar nuevas tentaciones de fragmentación y renacionalización de las decisiones. Las reglas del Pacto de Estabilidad y de control de Ayudas de Estado no han supuesto esta vez ningún obstáculo para frenar las reacciones de los países miembros. Además, la suma de decisiones nacionales no era suficiente. La aprobación del Fondo de Recuperación y Resiliencia, junto al nuevo presupuesto plurianual 2021.2027 y otras líneas de apoyo financiero complementarias, han marcado los objetivos estratégicos y las bases financieras necesarias para que toda Europa salga fortalecida de una crisis epidemiológica de graves consecuencias sanitarias, económicas y sociales. En esta ocasión, con mucha más claridad que en 2008, se está confirmando una de las afirmaciones más conocidas de Jean Monnet: *“Europa se hará en las crisis, y será la suma de las soluciones aportadas a esas crisis”*

EL FUTURO EUROPEO DE ESPAÑA

Como sucedió en el momento de nuestra incorporación a la CE, el marco europeo para responder al Covid proporciona a España una orientación clara para definir nuestras prioridades políticas y económicas en esta década. Los grandes objetivos fijados en el marco definido a escala de la UE, y luego desarrollados por el gobierno en el plan aprobado el pasado octubre, nos van a ayudar a perfilar proyectos de inversión que, combinados con las reformas estructurales pendientes desde hace años, nos permitan recuperar una senda de crecimiento sostenible que sitúe a nuestra economía sobre bases más sólidas. Las condiciones establecidas a cambio de recibir un volumen muy elevado de apoyo financiero -mucho mayor que el que recibimos desde 1986 por la política de cohesión- no debieran ser recibidas con recelo, pues nada tienen que ver con el recuerdo amargo que nos dejó la austeridad y las visitas



de la “troika” de hace unos cuantos años. Esta vez, los fondos europeos nos van a permitir hacer frente, a un precio mucho más asequible, a las inversiones y reformas que en todo caso tendríamos que llevar a cabo. Los intereses generales de España y de la UE están de nuevo alineados, como lo estuvieron en otras ocasiones históricas durante siete décadas.

La oportunidad que tenemos ante nosotros no puede desaprovecharse, ni se va a repetir de nuevo en el futuro. España está hoy mucho más capacitada que hace cuatro décadas, cuando abordamos el ingreso en la CE, para preparar proyectos de inversión que ayuden a la transición energética hacia una economía verde, a la transformación digital y a la superación de las fragilidades estructurales de nuestro sistema productivo. A nadie se le oculta que no será sencillo gestionar con eficacia y transparencia el enorme volumen de recursos financieros disponibles, pero hemos de confiar en que podremos mejorar nuestra capacidad administrativa, empresarial y profesional, sin dudar de antemano en nuestras posibilidades de acometer con éxito este empeño. Si lo conseguimos, al final de esta década podremos ofrecer a una sociedad que ha sufrido mucho tras dos grandes crisis consecutivas, y en particular a los jóvenes, un futuro más optimista, basado en una economía con mejores niveles de productividad, comprometida con el medio ambiente, con empleo suficiente y de calidad, equipada con unos servicios educativos, sanitarios y sociales mejor dotados, y niveles de desigualdad mucho menores que en la actualidad. El Plan de Recuperación europeo nos proporciona de este modo un marco de referencia muy valioso, con prioridades y orientaciones claras, y abundantes recursos. Un proyecto socialdemócrata para el futuro de España encuentra en Europa, de nuevo, las herramientas adecuadas para su viabilidad.¹⁵

La mayor incógnita que se plantea hoy es, sin embargo, si en el plano político podremos estar a la altura. Hay razones que explican el bajo nivel de confianza que la opinión pública otorga hoy a sus representantes. El debate crispado que vemos en las sesiones de control del gobierno en el Congreso de los Diputados genera rechazo en una gran mayoría de los ciudadanos, sean cuales sean sus preferencias ideológicas. Las posibilidades de que se establezcan ámbitos de diálogo y de entendimientos entre fuerzas políticas distintas se ha limitado de

¹⁵ Almunia, J. (2018). *Ganar el futuro. Cómo Europa y la socialdemocracia pueden salir juntas de sus crisis*. Taurus. En el capítulo XI desarrollo mis ideas sobre la relación entre un proyecto socialdemócrata y el futuro de Europa.



modo preocupante. Rara vez se logra superar una barrera, invisible pero real, que separa a los dos bloques que han sustituido en los últimos tiempos al antiguo sistema del bipartidismo imperfecto. Como ejemplo de esa falta de empatía, ni siquiera el reciente Decreto-Ley que define la manera de seleccionar los proyectos que puedan beneficiarse de los nuevos fondos europeos, recibió el apoyo del principal partido de la oposición, y estuvo por ello a punto de naufragar en el parlamento. La norma se refería a meras cuestiones de procedimiento, pero su rechazo hubiese creado serias dificultades para poder lograr objetivos relacionados con el interés general, que no debieran dividir a las fuerzas políticas. Habrá que confiar en que los próximos meses permitan normalizar las relaciones entre el gobierno y la oposición, y que las tensiones internas del gobierno de coalición no añadan aún más incertidumbre en unos momentos que requieren, ante todo, la generación de confianza y la actuación de una administración eficaz en beneficio de la inmensa mayoría.

La UE ha estado en esta ocasión a la altura de las circunstancias, ha reaccionado con rapidez y adoptado decisiones muy importantes que han roto moldes y traspasado líneas rojas hasta hace poco tiempo inamovibles. Pero también tiene que dejar definitivamente atrás un periodo muy difícil, en el que algunos han llegado incluso a cuestionar el propio futuro de la integración. El éxito del Plan de Recuperación y Resiliencia, de la vía abierta para financiarlo con eurobonos, y en su día con nuevos impuestos europeos que financien la amortización de esa deuda, es fundamental. No solo para consolidar la recuperación de la autoestima de las instituciones comunitarias y la confianza de los ciudadanos en ellas, sino también para poder utilizar esa experiencia como palanca que permita completar el diseño institucional y el arsenal de instrumentos al servicio de la Unión Económica y Monetaria.

Europa es cada vez más consciente de la necesidad de reforzar su papel y su influencia en el exterior. Trump hizo sonar todas las alarmas por su desprecio de la OTAN y sus declaraciones que convertían a la UE en su enemigo, quebrando décadas de una relación trasatlántica en la que los europeos no solo basamos nuestra seguridad, sino también una parte importante de nuestras relaciones económicas con terceros. Bruselas quiere dotarse de una visión estratégica, "geopolítica" según Von der Layen, y dar contenido al concepto de "autonomía estratégica". En el plano económico, la Comisión trabaja para poner freno al poder y a los abusos de las grandes plataformas tecnológicas, con la política de



competencia y con nuevas regulaciones, como vía para proteger nuestros derechos y como parte importante de nuestra autonomía económica. También se ha abierto el debate sobre la manera de evitar que empresas extranjeras distorsionen el funcionamiento del mercado interior gracias a los apoyos públicos de sus estados, preocupados ante todo por el papel de China. Por supuesto, la UE quiere seguir liderando la batalla contra el cambio climático, ahora de nuevo con la colaboración de Biden desde Washington.

La envergadura de la tarea que los europeos tenemos que acometer en estos años es enorme, pero no es eso lo que nos debiera asustar, sino a conciencia de que cada uno de nuestros países por separado tendría garantizado su fracaso en este empeño. Como escribió Felipe González en la conclusión de su informe sobre los retos y oportunidades de la UE: *“Así pues, la pregunta que se nos plantea es la siguiente: ¿podemos tomar como base las ventajas de la Unión en beneficio de todos nosotros? La mundialización y la nueva distribución del poder en el mundo aportan un importante nuevo marco de pensamiento para la actuación conjunta de la UE. Ahora bien, para que la UE se convierta en un actor digno de tenerse en cuenta en la escena internacional, necesitará unas bases sólidas. Esa misión requiere de coraje político y ambición colectiva, un pragmatismo sólido y un sentido claro de los ideales por los que merece la pena luchar. En el interior y en el exterior. Preparemos el terreno para ello. Unidos. Ahora”*¹⁶

Por todo ello, los españoles tenemos sobradas razones para reforzar nuestro compromiso europeísta, renovando la apuesta que unos pocos compatriotas exiliados hicieron en 1948 cuando participaron en los orígenes del Movimiento Europeo, más tarde en el contubernio de Munich. Desde 1985, siguiendo la pista que nos marcaron aquellos pioneros, somos muchos los que vivimos con emoción y esperanza el histórico momento en que logramos por fin nuestra plena pertenencia a la CE, una vez lograda la implantación de la democracia. Hoy, como en cualquier otro momento de los últimos setenta y tres años, la apuesta europea es la mejor alternativa que se nos ofrece.

¹⁶ Archivo FFG. Informe titulado «Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades», solicitado por el Consejo Europeo al Grupo de Reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030, signatura AFFG FER0000847.
<https://archivo.fundacionfelipegonzalez.org/es/consulta/registro.do?id=5926>



Desde el punto de vista político, económico, social y cultural, la inmensa mayoría de nosotros no concebimos la posibilidad de orientar nuestro futuro al margen del marco de valores, principios y cotas de bienestar sobre el que se edificó la CE, y posteriormente la UE. Pero como sabemos por experiencia, para disfrutar de esas oportunidades y de las grandes ventajas que nos aporta la integración europea tenemos que estar dispuestos a realizar esfuerzos y asumir responsabilidades. Una de estas responsabilidades es cuidar de la salud de nuestra democracia. Sin ella, la dictadura vio como se le cerraban las puertas de la CE. Los demócratas sabíamos que ese rechazo estaba plenamente justificado, pues el proyecto europeo no puede dissociarse de los valores con los que siempre ha estado identificado. Hoy,¹⁷ tenemos que ser plenamente conscientes de que nuestra democracia y nuestras libertades siguen requiriendo cuidado y protección frente a los nacionalismos excluyentes, los populismos iliberales y antieuropeos, así como ante quienes quieren fragmentar y radicalizar la convivencia de los españoles y de todos los europeos. Nuestro futuro es europeo, y Europa es sinónimo de democracia y de progreso.

¹⁷ Escribo estas líneas el día 23 de febrero, en el cuarenta aniversario del fallido golpe de Estado.



BIBLIOGRAFÍA:

-**Almunia, J. (2004).** *Los puntos negros del PP*. Madrid: Aguilar.

-**Almunia, J. (2018).** *Ganar el futuro. Cómo Europa y la socialdemocracia pueden salir juntas de sus crisis*. Taurus.

-**Amat, J. (2016).** *La primavera de Múnich*. Barcelona: Tusquets.

-**Birkelbach, W. (1961).** *Los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación a la Comunidad*.

http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/69940/PEo_AP_RP%21POLI.1961_Ao-0122%21620010FR.PDF?sequence=1&isAllowed=y

-**Delors, J. (2004).** *Mémoires*. París: Plon.

-**Monnet, J. (1985).** *Memorias*. Madrid: Siglo XXI.

-**Satrústegui, J. (2013).** *Cuando la transición se hizo posible, el Contubernio de Múnich* (2ª ed.). Madrid: Tecnos.

-**Schuman, R. (1963).** *Escritos Políticos*. París: Les Editions Nagel.

-**Tratado de Roma (1957).** CEE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=ES>