

Introducción*

Introduction

Antonio MORENO JUSTE
Universidad Complutense de Madrid

Carlos SANZ DÍAZ
Universidad Complutense de Madrid

Sergio MOLINA GARCÍA
Universidad de Castilla-La Mancha

“Sorprendentemente, no hay estudios sobre el caso español que analicen sistemáticamente el impacto del proceso de integración en la UE sobre diferentes políticas públicas”.

Javier ARREGUI, *La europeización de las políticas públicas en España*.

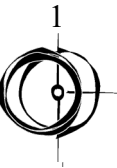
La *policrisis* que sufre Europa y todas sus derivadas, desde la crisis económica de 2008 a la crisis de los refugiados de 2015, el *Brexit* de 2016, la pandemia de la COVID-19 de 2020 o la misma guerra de Ucrania, han abierto una profunda reflexión sobre el proceso de construcción europea y el papel de las instituciones comunitarias en la historia de Europa durante las últimas décadas. La principal consecuencia ha sido la politización de la integración europea y el cuestionamiento de las lecturas condescendientes y teleológicas sobre la Unión Europea (UE), en un marco que se ha llegado a definir como de *deseuropeización*, dado el nivel de cuestionamiento alcanzado en la crítica a las políticas bruselesenses.

Frente a las narrativas canónicas, demasiado vinculadas al discurso oficial de las instituciones europeas y absolutamente predominantes tras la caída del Muro de Berlín y el Tratado de Maastricht, fueron emergiendo –y con especial intensidad desde la crisis financiera de 2008–, nuevos relatos críticos que, con vocación de alternativa muchos de ellos, se fueron abriendo en ocasiones a interpretaciones euroescépticas, e incluso eurófobas, cuya pretensión en el último caso no era otra que impugnar todo lo recorrido desde 1945.

Naturalmente, la principal consecuencia de la ruptura del consenso sobre el relato europeo de posguerra fue poner en cuestión mucho de lo andado en los últimos cincuenta años, empezando por los valores europeos en el ámbito de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, a lo que se deben añadir las fracturas

CÓMO CITAR/ HOW TO CITE: Antonio MORENO JUSTE, Carlos SANZ DÍAZ y Sergio MOLINA GARCÍA, “Introducción” al dossier “Luces y sombras de la europeización en España (1977-1992)”, *Rubrica Contemporanea*, vol. XIII, n. 26 (2024), pp. 1-7.

*. Este dossier es resultado del proyecto de investigación “La construcción europea desde el sur. De la ampliación mediterránea a la ampliación al norte (1986-1995): los contornos de la europeización en perspectiva comparada” (referencia: PID2020-113623GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, del que son investigadores principales Antonio Moreno Juste y Carlos Sanz Díaz.



Norte-Sur, consustanciales a los debates sobre la construcción europea desde la misma firma de los Tratados de Roma, y la fractura Este-Oeste, que emergió tras la gran ampliación de la UE a los países ex socialistas. Como no podía ser de otra manera, estos debates han acabado por alcanzar a la agenda de investigación de los historiadores, tanto sobre la Europa posterior a 1945 como sobre el proceso de integración europea, en direcciones que eran poco previsibles a finales del siglo XX¹.

En lo que se refiere a España, las lecturas realizadas sobre el proceso de construcción europea se han venido centrandó habitualmente en conocer el proceso de integración del propio país en las instituciones comunitarias². Estas lecturas, en una parte importante, se han caracterizado por la preeminencia casi estructural de las visiones en clave nacional y las consideraciones de carácter interno a la hora de valorar –cuando no simplemente identificar– los efectos de los procesos de *europaización*, desde el estudio de la toma de decisiones en cuestiones críticas de carácter político o económico hasta los análisis de conjunto con explícitos contenidos culturales sobre las relaciones España-Europa. Al respecto, quizás sea significativo recordar que en el caso español el término *europaización* todavía está escasamente tratado por los historiadores del país, y en las escasas referencias que existen suele aparecer asociado al concepto de *modernización*, tanto si se plantea desde la perspectiva regeneracionista del primer tercio del siglo XX como si se hace en su versión funcionalista de fuerte impronta desarrollista de los años 1960 y 1970, hasta incluso usar indistintamente ambos términos³.

2

Sin embargo, si se atiende a la visión de los *European studies*, el concepto de *europaización* tiene un significado bien diferente, ya que hace referencia a los cambios y transformaciones que sufre un país como consecuencia de su participación en el proceso de integración europea en muy diferentes dimensiones –políticas, institucionales, internacionales, económicas o socioculturales–. Desde un punto de vista político, por ejemplo, puede ser simplemente entendida como los efectos del proceso de integración sobre los sistemas políticos nacionales, aunque su campo semántico es bastante más amplio, y abarca al conjunto de interacciones recíprocas entre los estados miembros y la propia Comunidad Europea/Unión Europea (y sus instituciones), con efectos en ambos lados de la ecuación.

Esta concepción, con todo, dista de ser unánimemente aceptada, ya que, de la misma manera que no hay una única Europa ni un único proyecto europeo, el de *europaización* es un concepto poliédrico y cuestionado, cuya suerte no ha sido ajena al decurso del propio proceso de construcción europea. Propuesto inicialmente desde la

1. Algunos ejemplos recientes son Kiran Klaus PATEL, *Project Europe. A History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020; Konrad H. JARAUSCH, *Embattled Europe. A progressive alternative*, Princeton, Princeton University Press, 2021; Laurent WARLOUZET, *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, Paris, CNRS Editions, 2022; Brigitte LEUCHT, Ketja SEIDEL y Laurent WARLOUZET (eds.), *Reinventing Europe. The History of the European Union, 1945 to the present*, Londres, Bloomsbury, 2023.

2. Véase Antonio MORENO JUSTE (coord.), “Cambio y continuidad en los relatos sobre las relaciones España-Europa”, dossier monográfico, *Ayer*, 117 (2020); Sergio MOLINA y Antonio MORENO, “La historiografía actual frente a la relación España-Europa del siglo XX. Un nuevo debate para un viejo paradigma, 2019-2022”, *Ayer*, 2024 (en prensa).

3. Para el trasfondo histórico véase Antonio MORENO JUSTE, “Del problema de España a la España europeizada: excepcionalidad y normalización en la posición de España en Europa”, en Juan Carlos PEREIRA (dir.), *La política exterior de España (1800-2003): historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 295-318.

ciencia política, el concepto ha sido adoptado por los historiadores de manera desigual y con distintos ritmos⁴. Los años 1990 y los primeros 2000 fueron un momento de auge en el uso de la idea de *europaización* en el ámbito de los estudios europeos, en un momento de expansión y profundización de la UE que abarca desde el Tratado de Maastricht de 1992 hasta el proyecto de Constitución Europea de 2004, cuando la agenda de investigación estuvo dominada por la formación de un espacio público europeo. Entre 2004 y 2016 se percibió un cierto agotamiento del concepto y un declive de su uso, paralelo a la crisis del proyecto europeo. A partir de 2016, en un panorama dominado por la crisis financiera y económica de 2008, el *Brexit* y la guerra de Ucrania, se está asistiendo a un doble proceso: por un lado se recupera el concepto de *europaización* al hilo de los avances de la integración europea, y por otra parte se revisa su utilidad en relación con nuevos conceptos como los de *des-europaización* y *desintegración europea*, en una etapa en que las narrativas sobre la integración europea han pasado a estar dominadas por una lógica intergubernamental.⁵

A partir de este esquema temporal, cabe plantear la cuestión de por qué el concepto de *europaización* no se articuló en la teoría hasta los años 1990, cuando en los estudios europeos se había atendido a la implementación nacional de las políticas de las Comunidades Europeas, visible en la trasposición de directivas comunitarias. Una respuesta posible parte del hecho de que el primer foco empírico principal de la investigación sobre la europaización se centró en los dominios públicos europeos más desarrollados, que fueron los implementados en los estadios más avanzados de la integración europea, como la política medioambiental, el transporte y la política de cohesión en los años 1990s, a los que se añadieron en los 2000s la política social, la política hacia los refugiados y la política de ciudadanía.

Sobre este trasfondo se formularon las primeras definiciones de *europaización*, como la pionera de Robert Ladrech en 1994, quien la definió como “*an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making*”⁶. En 2002, Johan P. Olsen ya advertía sobre las muchas caras de la idea de *europaización* y llamaba a una clara delimitación conceptual⁷. En 2003, Claudio M. Radaelli aportó una definición más específica que apuntaba a las políticas públicas como ámbito concreto de estudio⁸. Según lo definieron el propio Radaelli y Simon J. Bulmer en 2004, el concepto de *europaización* aludía al conjunto de procesos de

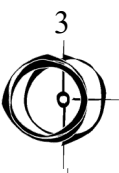
4. Véase, por ejemplo, Klaus H. GOETZ y Simon HIX, *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, Londres, Severin & Siedler, 2001; Martin CONWAY y Kiran K. PATEL, *Europeanization in the Twentieth Century: Historical Approaches*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010; Matthieu OSMONT et al. (eds.), *Européanisation au XXe siècle: un regard historique*, Bruselas, Peter Lang, 2012.

5 Antonio MORENO JUSTE, “La incierta levedad de la europaización. Una mirada desde los estudios europeos y su impacto sobre la agenda del historiador”, *Vínculos de Historia*, 13 (2024) (en prensa).

6. Robert LADRECH, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, 32/1 (1994), pp. 69-88, 69, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>.

7. Johan P. OLSEN, “The many faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, 40/5 (2002), pp. 921-952, <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00403>.

8. Claudio M. RADAELLI, “The Europeanization of Public Policy”, en Kevin FEATHERSTONE y Claudio RADAELLI (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 27-56, <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0002>.



construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de políticas, *formas de hacer las cosas*, así como creencias y normas compartidas que son primero definidas y consolidadas en el proceso de formulación de las políticas comunitarias y luego incorporadas en la lógica del discurso interno (nacional y subnacional), en las estructuras políticas y en la definición de las políticas públicas⁹. Poco después, en 2007, Paolo R. Graziano y Maarten P. Vink proponían una visión más amplia de la europeización como “*the domestic adaptation to European regional integration*”, una concepción casi equivalente a la idea de *aculturación* que admitía resultados dispares –convergencia o divergencia– y cronologías muy amplias¹⁰.

Así pues, las síntesis realizadas desde la historiografía de la integración europea preservan el carácter poliédrico y problemático del concepto de *europeización* como instrumento útil en la caja de herramientas del historiador al servicio de una agenda de investigación que no ha dejado de expandirse en tres décadas de producción de resultados empíricos. Desde un análisis historiográfico, Michael Gehler identifica numerosas aproximaciones generales realizadas desde la historia a las varias europeizaciones posibles:

1. Europeización de la política exterior de los estados-nación mediante su orientación hacia la política emanada de Bruselas (Luxemburgo, Estrasburgo, etc.).
2. Europeización por medio de la política interna comunitaria y sindical - integración por medio de la adopción del cuerpo común de leyes (el acervo comunitario).
3. La modernización y protección de los sistemas nacionales económicos, industriales y sociales por medio de la europeización.
4. Europeización a través de la búsqueda de garantías de seguridad, la recuperación de socios fiables y la política de vecindad.
5. Europeización por medio de la comunicación, la legitimación y la esfera pública.
6. La *europeización de Europa* mediante la apertura de la UE a Europa Central y Oriental.
7. Europeización por medio de la aculturación de la UE.
8. Europeización por medio de la economía y de la economización de la política.
9. Europeización de la vida cotidiana por medio del impacto y el consumo¹¹.

Como balance, tras el pico de publicaciones que trajeron el cambio del siglo XX al XXI, el *Europeanization turn* en los estudios sobre integración europea y la contestación crítica posterior, en la actualidad parece asentada la utilidad del concepto

9. Simon J. BULMER y Claudio M. RADAELLI, “The Europeanisation of National Policy”, *Queen’s Papers on Europeanisation*, 1 (2004).

10. Paolo R. GRAZIANO y Maarten P. VINK (eds.), *Europeanization. New research agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, p. 7.

11. Michael GEHLER, “Integration and Disintegration. Different Types of Europeanization from the Emergence and Reshaping of Western Europe (1947-1989) to a United Europe (1989-2007) in Times of Crisis (2008-2020)”, en Florian GREINER, Peter PICHLER y Jan VERMEIREN (eds.), *Reconsidering Europeanization. Ideas and Practices of (Dis)Integrating Europe since the Nineteenth Century*, Berlín/Boston, De Gruyter Oldenbourg, 2022, pp. 29-67.

de *europaización* como herramienta analítica para abordar cuestiones como el cambio institucional, los cambios políticos a nivel supranacional, los efectos de la integración regional y toda una gama de desarrollos políticos, sociales y culturales derivados de la integración europea sobre las sociedades del Viejo Continente¹². Parte de su utilidad se deriva de su carácter polisémico y agregador, pues la europaización puede entenderse como un resultado y como un proceso. A su vez, puede abordarse alternativa y complementariamente como un fenómeno inducido desde arriba (*top-down*), es decir desde los gobiernos y las instituciones europeas; desde abajo (*bottom-up*), es decir desde la economía y la sociedad, o de manera multidireccional. Por último, debe subrayarse el carácter poliédrico y plural del concepto: la *europaización* no es sinónimo necesariamente ni de convergencia ni de armonización, dado que el impacto de *Europa* sobre los ámbitos nacionales puede conducir a respuestas muy distintas, e incluso divergentes¹³.

Los estudios sobre *europaización* en España han participado en el debate transnacional en torno a este concepto desde el ángulo específico de la participación del país en la construcción europea. Como se señala en la cita que encabeza estas páginas, un factor diferencial el caso español ha sido la ausencia de estudios sistemáticos del impacto que ha tenido sobre las políticas públicas la integración del país en la UE, una carencia llamativa que el amplio volumen coordinado por Javier Arregui en 2022 ha venido a paliar¹⁴. Los primeros trabajos sobre europaización en España, que datan de hace dos décadas, se centraron, por el contrario, no en el nivel de las políticas públicas – como salud pública, agricultura y pesca, política industrial o política social –, sino en el nivel del sistema político – comportamiento electoral, proceso de toma de decisiones, estructuras de gobernanza, etc. –, cuestiones que fueron objeto de un volumen editado por Carlos Closa en 2001¹⁵. Desde entonces, no han faltado los análisis y balances sobre el impacto de la UE en distintas ramas de la actividad política y la vida social y cultural en España desde enfoques más o menos complementarios a caballo entre la historia, la economía, la ciencia política y las relaciones internacionales, aglutinados en torno al núcleo de problemas que definen los *European studies*¹⁶.

Sobre este trasfondo, la aportación específica de los historiadores ha consistido, de entrada, en contribuir a la clarificación y delimitación de conceptos que a menudo se

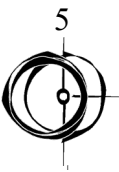
12. Theofanis EXADAKTYLOS, Paolo R. GRAZIANO, y Maarten P. VINK, “Europeanization: Concept, Theory, and Methods”, en Simon BULMER y Christian LEQUESNE (eds.), *The Member States of the European Union* (3ª ed.), Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 47-71, <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737391.003.0003>. Véase también Charlotte BRETHERTON y Michael MANNIN (eds.), *The Europeanization of European Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan 2013.

13 Dieter GOSEWINKEL (ed.), *Anti-liberal Europe. A Neglected Story of Europeanization*, Nueva York, Berghahn, 2014; Timm BEICHEL, et al. (eds.), *Ambivalenzen der Europäisierung. Beiträge zur Neukonzeptionalisierung der Geschichte und Gegenwart Europas*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2021.

14. Javier ARREGUI (ed.), *La europaización de las políticas públicas en España. Oportunidades y desafíos*, Madrid, McGraw Hill, 2022.

15. Carlos CLOSA MONTERO (ed.), *La europaización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2001.

16. Véanse, entre otros, Sebastián ROYO y Paul Christopher MANUEL (eds.), *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Londres, Routledge, 2004; Francesc MORATA y Gemma MATEO (eds.), *España en Europa. Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, CIDOB, 2007; Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo PÉREZ SÁNCHEZ (dirs.), *España y Portugal. Veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2012; Eugenio NASARRE GOICOEHEA y Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA (coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2015.



entremezclan en el discurso público, pero también académico, como los de *uropeización*, *modernización* o incluso *uropeísmo*¹⁷. Más allá de esta labor, la historiografía española más reciente está cubriendo etapas en la empresa de esclarecer sobre investigaciones empíricas la interrelación entre la integración europea y una amplia variedad de aspectos y niveles de la vida política, económica y social del país¹⁸. El camino quedó preparado con las primeras investigaciones historiográficas sobre España y el proceso de integración europea, que no han dejado de renovarse y actualizarse hasta la actualidad¹⁹. Aunque no todas ellas, ni siquiera la mayoría, hicieran un uso explícito del concepto de *uropeización* como categoría analítica o instrumento heurístico, estas contribuciones han contribuido en mayor o menor medida a acortar la distancia conceptual que todavía se percibe entre la noción de *uropeización* de uso común en la historiografía española y la más extendida en los *European studies* a nivel internacional.

Este dossier pretende continuar contribuyendo a la reflexión sobre la *uropeización* de España desde el oficio del historiador, con una serie de estudios sectoriales que abordan aspectos concretos del impacto de la participación del país en la integración europea en una cronología que abarca desde la solicitud de negociaciones para la adhesión (1977) hasta la firma del tratado de Maastricht (1992), cuando España ya era miembro de pleno derecho del club europeo. De esta manera, este monográfico aspira a aportar elementos para el análisis y la reflexión histórica en dos líneas diferentes: por una parte, a través de una aproximación al cómo se ha conformado el proceso de *uropeización* de España, con sus luces y sus sombras; por otra, a través del estudio concreto de los sectores productivos que más tuvieron que reformar su funcionamiento para adaptarse a las dinámicas comunitarias. Así se podrán identificar los mecanismos que impulsaron los cambios en las políticas públicas españolas, así como los *inputs* y los *outputs* que facilitaron la consolidación de los nuevos patrones de gobernanza basados en las directrices europeas, todo ello atendiendo a la agenda comunitaria y europea y a la coyuntura de otros países de la Europa del Sur, que se vieron afectados por las mismas políticas comunes y por una coyuntura similar de adecuación de los procesos de toma de decisiones a nivel estatal y comunitario.

17. Para una síntesis histórica sobre este último concepto véase Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA, *El europeísmo. Un reto permanente para España*, Madrid, Cátedra, 2015.

18. Al respecto, véase Antonio MORENO JUSTE, Carlos SANZ DÍAZ y Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA (eds.), *Memoria de Europa. La adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2023.

19. Referencias como Julio CRESPO MACLENNAN, *España en Europa, 1945-2000*, Madrid, Marcial Pons, 2004; Mathieu TROUVÉ, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruselas, Peter Lang, 2009; María E. CAVALLARO, *Los orígenes de la integración de España en Europa: desde el franquismo hasta los años de la Transición*, Madrid, Sílex, 2009; Guillermo GARCÍA CRESPO, *El precio de Europa. Estrategias empresariales ante el Mercado Común y la Transición a la democracia en España (1957-1986)*, Granada, Comares, 2019; dossier "Cambios y continuidad en los relatos sobre las relaciones España-Europa"; Sergio MOLINA GARCÍA, *Una llave para Europa. El debate agrario franco-español y la adhesión de España a la CEE, 1975-1982*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2020; Damián GONZÁLEZ, Sergio MOLINA y Manuel ORTIZ (eds.), *L'adhésion de l'Espagne à la CEE 1977-1986*, Bruselas, Peter Lang, 2020; Fernando GUIRAO, *The European Rescue of the Franco Regime, 1950-1975*, Oxford, Oxford University Press, 2021; Vanessa NÚÑEZ PEÑAS, *El tiempo de la paciencia. La adhesión de España a la CEE (1976-1986): ampliación y reformas en las agendas europeas*, Madrid, Sílex, 2023; Sethelos Isidoros BALIOS, *Las vidas paralelas de Grecia y España (1974-1985). De dictaduras a la Europa comunitaria*, Granada, Comares, 2023.

El dossier está organizado de manera temática en cuatro artículos, en los que se analizan los aspectos más importantes relacionados con la europeización de España en el período 1977-1992, tanto desde el punto de vista de las políticas públicas como en los ámbitos social o territorial.

En primer lugar, Maria Elena Cavallaro (LUISS Guido Carli, Roma) realiza un estudio previo sobre los cambios más importantes que se produjeron en el marco comunitario de Bruselas desde la década de los setenta hasta el Tratado de Maastricht. Los *largos setenta* han sido uno de los periodos más determinantes para la historia de las instituciones europeas, porque se pasó de una profunda crisis, la *euroesclerosis*, a la mayor apuesta política por la construcción europea y la Europa comunitaria en la segunda mitad de los años 1980, lo que conduciría a la firma del Tratado de Unión Europea en 1992, un tiempo conocido como la *gran cabalgada*, en el que se amplió la CEE, se reformaron algunas de los reglamentos comunitarios más importantes (como la Política Agraria Común, PAC) y se avanzó en la vertebración de una unión política y económica.

Tras este artículo con un enfoque general, se encuentran dos relacionados con estudios concretos sobre el proceso de adaptación al marco comunitario de algunos de los principales sectores de la economía española, concretamente los trabajos de Sergio Molina (UCLM) y Guillermo García (UC3M).

El primero analiza las dificultades españolas para adecuar su sector primario, tanto agrícola como pesquero, a las directrices europeas y también cómo la adhesión de España a la CEE supuso una transformación para las políticas comunitarias relacionadas con este sector. Todo ello tuvo lugar en un complejo marco en el que la propia CEE estaba redefiniendo la PAC después del agotamiento de la política agraria de la década de 1970, y también estructurando sus primeros reglamentos sobre pesca antes de la entrada española.

El artículo de Guillermo García Crespo, por su parte, estudia las dificultades del sector financiero español para adaptarse a las dinámicas europeas. En esos momentos, la CEE estaba transitando hacia el neoliberalismo y España no solo trataba de vertebrar instituciones democráticas abiertas al exterior que acabasen con el proteccionismo, sino que también trabajaba para superar el impacto de la crisis del petróleo.

Finalmente, el trabajo de Xesc Mainzer Cardell (UCM) se dirige hacia otro aspecto clave, como es la relación entre el desarrollo del Estado de las Autonomías y el proceso de integración europea desde una perspectiva política e intelectual contraponiendo las diferentes concepciones existentes en torno a una Europa de las regiones en las instituciones comunitarias y los partidos políticos estatales y no estatales con especial referencia a sus interacciones con sus homólogos ideológicos europeos

En definitiva, los artículos reunidos en este dossier pretenden contribuir a la reflexión sobre cómo España fue adaptándose al sistema de gobernanza de la CEE y sobre la cuestión de hasta qué punto esa adaptación supuso cambios en la estructura de las mismas administraciones españolas, así como de sus políticas públicas y actores sociales, políticos y sociedad civil. Y a la inversa, por supuesto.

