

“EL INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA. UN INESPERADO AVANCE EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA”

(Transcripción¹)

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ: Muchas gracias, Paco. Nuevamente agradecer a la Fundación su amable acogida, y sin más dilaciones, entrar en sustancia. Voy a hablar de lo que ha significado la adopción y aplicación —felizmente— del instrumento de recuperación y resiliencia, en tanto que inesperado avance en el proceso de integración europea.

La pandemia desencadenada por la COVID-19, esto es, la emergencia sanitaria que en mayor medida ha afectado a los ciudadanos, a las sociedades y a las economías de la Unión Europea, desde sus orígenes ha generado, como sabemos, una respuesta extraordinaria y coordinada de sus instituciones. Habida cuenta de su extraordinaria envergadura, se impuso la adopción desde un primer momento y con un enfoque común de unas medidas de gran determinación basadas en la cooperación solidaria entre los actores afectados.

Inicialmente se establecieron unas iniciativas más bien tímidas y decepcionantes, destinadas a asegurar únicamente el funcionamiento del mercado interior, el mantenimiento del libre movimiento de mercancías y trabajadores, además de establecer severas limitaciones destinadas a contener la pandemia. No obstante, la escasa envergadura inicial de esas iniciativas se explica atendiendo al limitado presupuesto con que cuenta la Unión Europea.

Así, la iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus movilizó inicialmente 37.000 millones de euros provenientes de políticas de cohesión no empleadas para pequeñas y medianas empresas. Posteriormente, la comisión destinó 28.000 millones en ayuda a los Estados miembros en soporte a los servicios de salud. El Fondo de Solidaridad movilizó 80 millones y el Fondo Europeo ajustado a la globalización añadió 179 millones en ayuda a trabajadores afectados por la crisis.

¹ Corresponde a la transcripción literal de la intervención de José María Porras Ramírez, Catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, en el Congreso Europeo *Democracia y estado de derecho en la Unión Europea* celebrado el 28 de septiembre de 2021.

Todo ello requirió una modificación del marco financiero plurianual para poder elevar el techo de gasto y autorizar esos créditos comprometidos.

No obstante, esto reveló lo insuficiente de la respuesta, dada la enorme magnitud de la pandemia. Por todo ello, el primer paso que inicialmente se dio fue —y este sí tuvo una enorme trascendencia— suspender las reglas fiscales y monetarias, considerando que la crisis, aunque profunda, tendría un carácter meramente temporal y no demasiado prolongado en el tiempo.

De ese modo, los Estados miembros fueron autorizados para incrementar el gasto público sin las limitaciones consabidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para mitigar los efectos de la crisis, reactivar sus sistemas productivos y mejorar sus servicios sociales.

No obstante, esta medida benefició claramente a unos Estados más que a otros, incrementando las diferencias y desigualdades ya existentes en la Unión. No en vano, la capacidad de los Estados menos afectados por la pasada y reciente crisis, la de 2008, era sustancialmente mayor que la que podían desarrollar los países del sur de Europa, aún convalecientes de aquella crisis. Parecía que la Unión no hubiera aprendido de los errores cometidos durante aquella crisis, la cual puso en serio riesgo de supervivencia el proceso de integración europeo.

Las medidas de austeridad impuestas a determinados Estados miembros, como sabemos, supusieron un significativo recorte del gasto público en sanidad y servicios sociales. Como consecuencia de todo esto, esos Estados afrontaba la pandemia en condiciones comparativamente peores que el resto. Por eso hubo que aplicar tres decisiones fundamentales por parte de las instituciones europeas, a fin de crear un marco necesario que facilitara la acción de los Estados.

En primer lugar, las reglas de derecho de la competencia fueron suspendidas temporal y extraordinariamente, conforme a los tratados, para posibilitar las ayudas de Estado, que se hiciera posible destinar y movilizar recursos financieros en beneficio de empresas en crisis durante la pandemia.

En segundo lugar, la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue considerada aplicable por el Consejo, y las conocidas limitaciones

de disciplina fiscal aplicables a los estados de la zona euro se relajaron, con lo que la exigencia del techo de déficit público en el 3 % fue suspendida para facilitar a los Estados que movilizaran recursos contra la crisis.

También se consideró temporalmente fuera de vigencia la regla que prohíbe al Banco Central Europeo actuar como comprador de último recurso de la deuda pública de los Estados miembros. La aplicación de esta medida no convencional permitió poner en práctica el conocido programa de compras de emergencia pandémica, en relación con los países de la zona euro, en cantidades superiores a las permitidas por la flexibilización cuantitativa, por el quantitative easing.

Ese programa, que, en principio, perdurará hasta marzo de 2022, habida cuenta del shock económico extremo sufrido por la zona euro, reduce apreciablemente el coste de financiación de los gastos asumidos por los Estados miembros afectados por la pandemia. Además, como sabemos, no hay límites cuantitativos en ese programa de compras, y eso permite al Banco Central Europeo comprar emisiones de deuda completas, aunque durante un período de tiempo específico y limitado. El BCE se convierte, de este modo, en una alternativa a los mercados financieros.

Aun siendo estas iniciativas ciertamente muy sobresalientes, su insuficiencia y parcialidad resultan, no obstante, notorias. Pareciera que la Unión solo estuviera interesada en la creación de condiciones favorables para que los Estados miembros pudieran efectuar gastos extraordinarios, sin miedo a incurrir temporalmente en sanciones, si bien durante solo ese período limitado de tiempo en el que las reglas que afectan a la gobernanza de la zona euro quedaban en suspenso.

De ahí que se demandara la introducción de iniciativas adicionales, sobre todo por parte de los Estados del sur de Europa, cuya capacidad de gasto potencial era significativamente más reducida que los del norte, al tiempo de que eran conscientes de que, una vez que se levantara la suspensión de las reglas fiscales y monetarias, se produciría potencialmente una restauración del pernicioso ciclo de imposición de sanciones y de austeridad ya padecido durante la anterior crisis, en aplicación de la conocida política económica y presupuestaria ortodoxa basada en la consolidación fiscal que auspicia la Unión.

Por ello se solicitaban mecanismos de distribución efectiva de recursos más efectivos, para que las diferencias entre los competidores en el mercado único no se incrementaran con el consiguiente riesgo de fragmentación y de desintegración de la zona euro, compuesta por Estados cada vez más desiguales entre sí. Por eso el Eurogrupo, en abril de 2020, comenzó a adoptar otras medidas de mayor calado, y aprobó la triple red de seguridad, con un monto total de 540.000 millones de euros.

¿Qué suponía esa triple red de seguridad? Pues no suponía sino esencialmente hacer posible que se pudiera destinar fondos basados en préstamos a través del Mecanismo de Estabilidad Europeo, a través del Banco Europeo de Inversiones y a través del SURE, a través de lo que sería la versión alemana del Kurzarbeitgeld, de la Cassa Integrazione italiana, del ERTE español, y de esa manera se pudiera destinar fondos para evitar que se produjera un desempleo masivo y despidos crecientes para personas afectas a empresas en riesgo, o muy golpeadas por la crisis.

Todo este sistema de créditos, no obstante, no dejaba de serlo. Es decir, eran créditos, y los créditos había que devolverlos. Por tanto, cuando se recuperaran las reglas fiscales ahora suspendidas existía el temor de que la supervisión intrusiva reapareciera y, por tanto, los niveles de deuda y de déficit, sustancialmente incrementados durante la pandemia con ocasión de esos préstamos adquiridos, se convirtieran en una nueva fuente de problemas ya conocida por parte de algunos miembros.

Esto desincentivó claramente la solicitud, con la excepción del SURE, y de ahí que se considerara absolutamente necesario promover otra clase de iniciativas que equilibraran, que igualaran la capacidad financiera de los Estados miembros. Por tanto, aquí el componente de solidaridad debía prevalecer claramente en el diseño de esos nuevos instrumentos, sobre todo cuando se tuvo conciencia plena de que la crisis no derivaba, como la anterior, en todo caso, de la aplicación de políticas económicas deficientes, sino de una crisis sanitaria terrible e imprevisible, la cual se ha proyectado sobre una situación financiera de partida de algunos Estados miembros de gran debilidad debido a la reciente salida de la crisis anterior, lo que los priva de recursos propios suficientes.

Por tanto, había que incrementar sustancialmente el presupuesto de la Unión Europea, más que multiplicar los préstamos, más que multiplicar los subsidios sujetos a una más o menos estricta condicionalidad. Esta es la razón por la que se aprueba el instrumento de recuperación como expresión verdaderamente extraordinaria de solidaridad, y que supone un salto cualitativo en la gobernanza económica de la zona euro.

Como digo, se consideró totalmente necesario dar un salto cualitativo, diseñar un plan de recuperación que incluyera instrumentos que fortalecieron la solidaridad. Por tanto, debía traducirse en grants, transferencias directas, y no solo en loans, no solo en préstamos que hubiera que reembolsar necesariamente.

La gran novedad de esa iniciativa franco-alemana presentada en mayo de 2020 consistía en crear, ya digo, un fondo temporal, flexible, de solidaridad y crecimiento, con un monto de 500.000 millones de euros, que sería financiado por préstamos como gran novedad contratados por la Comisión Europea en los mercados en nombre de la propia Unión Europea, lo que supondría el reconocimiento verdaderamente revolucionario de su capacidad propia de endeudarse.

Ese fondo implicaría, evidentemente, un notable incremento del marco financiero plurianual y una consiguiente modificación de la decisión sobre recursos propios en ese sentido. Por supuesto, sería un fondo sujeto a condicionalidad, pero expresada en el compromiso asumido por sus beneficiarios de adoptar políticas económicas sólidas y ambiciosos programas de reformas. Toda una oportunidad.

La comisión asumió como suya esa iniciativa franco-alemana, presentó un fondo de recuperación de la Unión Europea conocido como Next Generation EU, Plan Europeo de Recuperación y Resiliencia, con una asignación fabulosa para la época de 750.000 millones de euros, incorporado a un reforzado marco financiero plurianual, en conjunción, como digo, con una nueva decisión sobre recursos propios que creara impuestos propios de la Unión Europea con los que financiar esas entregas dinerarias.

Un plan de tal ambición incluía instrumentos que implicaban, como digo, por primera vez, transferencias directas a los Estados miembros, junto —eso sí también— con préstamos reembolsables. Los Estados frugales o partidarios de la austeridad

respondieron, como todos sabemos, rechazando cualquier instrumento que supusiera mutualizar la deuda o un incremento significativo del presupuesto de la Unión Europea, o la creación de impuestos propios por parte de la Unión.

Al final, aun aceptando la creación de ese fondo de emergencia, aceptaban, en todo caso, el enfoque “préstamos por préstamos”, y esto es: préstamos reembolsables sujetos a condicionalidad estricta. No obstante, la comisión no cedió, y esto hay que decirlo en su elogio, e insistió en dedicar 500.000 millones en ayudas no reembolsables y 250.000 millones en préstamos a los Estados miembros.

Esos recursos se destinarían a los sectores o áreas considerados más afectados, complementando, por supuesto, las acciones individuales de carácter económico y financiero que emprendieran esos Estados miembros. Lo que se buscaba, ante todo, y en última instancia, era asegurar el mantenimiento del mercado único, que no se vea socavado por las disparidades de partida existentes en la capacidad que tienen los Estados para movilizar fondos y proveer, conforme a un espíritu de solidaridad, fondos para los Estados, sobre todo, cuyo margen fiscal de gasto es sustancialmente más limitado que el resto.

También lo que se busca es asegurar que el gasto tenga un propósito finalista, es decir, se oriente a satisfacer una estrategia económica coherente y coordinada entre los Estados y las instituciones europeas.

Por tanto, es una financiación subsidiaria, circunscrita, eso sí, en el tiempo. Además, y hay que decir que, por primera vez, ese fondo tiene una base jurídica en los tratados, está en el 122 del tratado de funcionamiento y, además, el medio normativo que se utiliza para articularlo es un Reglamento aprobado a través del procedimiento legislativo ordinario. Por tanto, nada de recurrir, como en la pasada crisis, a instrumentos de derecho internacional ajenos al derecho de la Unión Europea.

El instrumento, por tanto, de recuperación descansa en tres pilares: el primero, dar soporte a los Estados miembros con inversiones y reformas para hacer posible su recuperación, reparando el daño socioeconómico sufrido; en segundo lugar, reactivar su economía, ayudar a la inversión privada; y, en tercer lugar, reforzar

planes clave de la Unión Europea para sacar las lecciones de la crisis, se dice literalmente en el Reglamento, en relación, sobre todo, con el sector sanitario.

En julio de 2020, como sabemos, el Consejo Europeo aprobó, tras una tensa negociación, el fondo, y sus elementos fueron, no obstante, reestructurados. Como consecuencia de esa negociación se redujo la ayuda no reembolsable a 390.000 millones de euros, y se incrementó el monto de los préstamos reembolsables a 360.000 millones.

Por supuesto, este fondo se liga al nuevo marco financiero plurianual aprobado para el período 2021-2027, y eso supone el incremento considerabilísimo del presupuesto de la Unión, nada menos que en 750.000 millones de euros, es decir, hasta el 2 % de la renta nacional bruta de la Unión Europea, sin —y esta es la cosa maravillosa— un incremento sustancial de las contribuciones de los Estados miembros.

Por tanto, se dobla el presupuesto de la Unión Europea. Esto requiere una provisión de recursos propios, eso requiere modificar la decisión correspondiente y prever ingresos de carácter extraordinario. Por tanto, autorizar a la comisión para que pueda pedir prestado en los mercados de capitales.

En consecuencia, a pesar de su carácter temporal, el límite fijado para finalizar la devolución de los préstamos es 2058, fijándose el comienzo en 2028. En consecuencia, se abre una perspectiva de endeudamiento —esto era algo absolutamente impensable antes de la pandemia— de una manera desconocida hasta entonces, y la nueva situación representa, ciertamente, el triunfo de los partidarios de la creación de instrumentos de deuda común en la Unión Europea, en un tiempo en el que aún no existe formalmente un Tesoro Europeo.

De este modo, ¿qué se refuerza? Evidentemente, el principio de solidaridad. Se hace que la asistencia financiera por primera vez no consista en préstamos, como los frugales deseaban y el Mecanismo Europeo de Estabilidad ha venido llevando a cabo. Por tanto, el nuevo mecanismo de asistencia financiera se inserta —y esto es muy importante— en el marco normativo de la Unión Europea, no presenta ningún problema de compatibilidad con el derecho primario de la Unión, a diferencia de lo que vino sucediendo y denunciarnos durante la anterior crisis, sobre todo en relación con el Mecanismo Europeo de Estabilidad, que supuso, como dije, recurrir a

instrumentos de derecho internacional, evitando el uso a toda costa del presupuesto de la Unión Europea.

Por tanto, los tres grandes instrumentos son: el marco financiero plurianual 2021-2027, que alcanza la cifra de 1,74 billones de euros, eso sí, a cambio de reducir todas las demás partidas para acoger esos 1,1 billones de euros esperados.

Ello va acompañado de un importante Reglamento, que no tengo tiempo de comentar, y que establece, como explicará el profesor (00:18:10), y muy bien, un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, que incluye la exigencia de respeto al Estado de derecho, en tanto que precondition para cumplir con el principio de buena financiación exigido, y un procedimiento anexo sancionatorio que contempla privar a los Estados infractores de acceso a esos fondos de recuperación presupuestados.

El segundo gran pilar es la nueva decisión de recursos propios, que es muy importante, que permite introducirlos para financiar el presupuesto y, por tanto, el nuevo instrumento de recuperación. Así se ha creado el nuevo impuesto sobre plásticos no reciclables, el impuesto que grava el uso del carbón, la tasa digital que en un futuro se aprobará, la revisión del sistema de emisiones extendido a la aviación y a las naves, y se estudia, como sabemos, introducir el anhelado impuesto sobre transacciones financieras.

La parte negativa, ¿cuál es, que siempre existe? El mantenimiento de las correcciones a tanto alzado introducidas para reducir la contribución de los Estados frugales en 8.000 millones de euros que inicialmente se preveía suprimir para el nuevo marco financiero plurianual. Por tanto, se mantienen las rebajas para los frugales que se quería suprimir, pero que se mantienen para conseguir alcanzar el acuerdo final.

En tercer lugar, está la facilidad, la facility de recuperación y financiera, que es, sin duda, lo más innovador, lo más relevante que se ha hecho en la Unión Europea en cuestión de gobernanza económica de la zona euro. Es el instrumento clave el EU Next Generation, que aporta una financiación muy significativa para afrontar las reformas, las inversiones, y establecer un cambio de paradigma de política económica evidente.

También, no solo se busca la transición verde, que sería el primero de los objetivos, la lucha contra el cambio climático, sino también la transición digital. Estos serían los dos grandes objetivos principales. Pero también, en tercer lugar, hacer posible un crecimiento sostenible e inclusivo, inversiones fuertes para desarrollo e innovación, hacer posible o contribuir más y mejor a la cohesión social y territorial, mejorando significativamente los sistemas de protección social, tan dañados por la crisis.

También hacer posible la inclusión y la integración de los migrantes; inversiones importantes en salud y resiliencia económica, social e institucional; y ayuda específica a las nuevas generaciones, niños y jóvenes.

Por tanto, la facilidad —la facility— permite realizar transformaciones, transferencias directas, conceder subsidios y préstamos a los Estados miembros. 312.500 millones en ayudas financieras no reembolsables y 360.000 millones para préstamos.

La gestión la lleva a cabo, como sabemos, la comisión, y se establece un sistema muy severo de sanciones para ligar el uso de la facilidad a la buena gobernanza económica, garantizando preventivamente que estos recursos tan costosos que se destinan a los Estados miembros que los necesiten serán usados adecuadamente, de manera que la comisión, en conjunción con el consejo, podrán suspender la entrega de esos fondos cuando adviertan que no hay un cumplimiento de los programas e iniciativas comprometidos a ese respecto.

En cualquier caso, el elemento central para cumplir con los requisitos de la facilidad consiste en la obligación asumida, como sabemos, por los Estados miembros, de preparar y remitir planes nacionales de recuperación y resiliencia para establecer una detallada agenda de reformas e inversiones a la que se compromete ese Estado.

En el caso de España, va a recibir 140.000 millones, 69.500 en ayudas directas y 70.500 en préstamos reembolsables. Ese plan, el plan español, fue aprobado por la comisión, como sabemos, en junio de 2021, y por el consejo en julio de 2021. España ya ha recibido un desembolso anticipado de 9.000 millones en agosto, y se espera que reciba 10.000 millones más en diciembre. A partir de 2022 recibirá ocho desembolsos semestrales hasta 2026.

Por tanto, el Plan Nacional de Recuperación es la expresión de la condicionalidad que ha de perseguir el cumplimiento de los objetivos que se han dispuesto en el Reglamento que aprueba la facilidad. Además, esos planes nacionales han de ser consecuentes o, si se prefiere, coherentes con las prioridades identificadas en el Semestre Europeo de Coordinación de las Políticas Económicas con los demás programas existentes y con la nueva Estrategia 2021 de Desarrollo Sostenible.

El plan todos los Estados se comprometen a enviarlo antes del 30 de abril. Así lo han hecho. La comisión, de esa manera, comprueba en un documento único e integrado, y muy bien razonado, cuál es el programa nacional de reformas que cada Estado se compromete a llevar a cabo, en coherencia con los objetivos de la Unión. La comisión lo evalúa. En su caso, exige actualizarlo conforme a las recomendaciones que hace en un período de dos meses, lo eleva al consejo. El consejo adopta la decisión de aprobar (00:23:35), o de solicitar su actualización o mejora, y a partir de ese momento se da traslado al Comité Económico y Financiero para que realice el desembolso correspondiente.

El plan español, a título de ejemplo, diré que consiste en 212 medidas, 102 son de reformas y 110 de inversiones. 40 % del plan está destinado a la transición ecológica, y el 28 % a la transición digital. Hay 10 proyectos clave que tienen un monto de 50.000 millones, sobre todo destinados 13.200 a movilidad y coche eléctrico, energías renovables, transición verde en el turismo, transición digital, modernización de las pymes, 5G y competencias digitales.

Me interesa mucho decir que, además, el Reglamento está tan bien hecho que cuida mucho de que todo este traslado tan cuantioso de fondos se produzca con transparencia y adecuada rendición de cuentas. Por tanto, a diferencia de lo que ocurrió en la anterior crisis, donde el Parlamento Europeo era una suerte de convidado de piedra, aquí desempeña un papel central, central en tanto que actor determinante. Controla el plan nacional, la propuesta de la comisión, la decisión del consejo y su ulterior cumplimiento.

Además, cada dos meses la comisión comparece ante la comisión correspondiente del Parlamento Europeo para dar cuenta de cómo se está aplicando la facilidad y, por tanto, es elocuente ver cómo las diferencias con el MEDE son evidentes, ya que

el seguimiento y el control se están incorporando al marco institucional de la Unión Europea, al método comunitario de toma de decisiones, lo que merece una muy positiva valoración.

Cada Estado miembro beneficiario de la facilidad, además, ha de presentar un informe cada dos años en el marco del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas. Refiere los progresos que va haciendo en cumplimiento de esos objetivos, la comisión supervisa ese cumplimiento, lo que refuerza la capacidad de la institución de incidir en la conformación, eso sí, de las políticas fiscales nacionales, elabora un informe anual la comisión, que remite, eso sí, al Parlamento Europeo y al consejo acerca de cómo se va cumpliendo la facilidad, y finalmente el 24 de febrero de 2024 la comisión remitirá a las instituciones europeas un informe independiente de evaluación sobre el cumplimiento de la facilidad, que será seguido el 31 de diciembre de 2028 de un informe independiente de evaluación ex post, que contendrá una valoración global del rendimiento que ha venido dando la facilidad, incluyendo una información sobre su impacto a largo plazo.

En definitiva, ¿qué valoración nos merece para concluir este enorme salto adelante que ha supuesto el instrumento de recuperación y resiliencia? Lo primero que hay que decir es que el futuro nos dirá si, una vez que se superen estos efectos inmediatos de la crisis para la que se dedica y destina el instrumento de recuperación, la comisión obligará o no a efectuar un estricto cumplimiento de las políticas macroeconómicas que vayan más allá de ese compromiso de gasto preferente que incluye la facilidad.

Por tanto, cuando Bruselas reactive las reglas de estabilidad y consolidación fiscal en 2023, el sustancial incremento del gasto público tendría que corregirse entonces, en teoría. Si esto ocurre, si no se cambian entre tanto las reglas en relación con los límites de déficit y de deuda, ello va a condenar a los Estados al restablecimiento de las políticas de austeridad, y se retrocederá con respecto a los avances que se ha realizado.

Esperemos, por supuesto, que esto no suceda. El consejo hoy parece abierto a renegociar esas complejas e injustas reglas fiscales, incluyendo aquí el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Lo que se busca ante todo es, con iniciativa franco-alemana y también de los países del sur de Europa, crear un sistema más flexible,

más sencillo, que evite regresar al pasado, porque las actuales reglas fiscales datan de los años 90 del pasado siglo, pertenecen a un mundo que ha desaparecido, que ha desaparecido y que ha sido borrado por la pandemia y por sus consecuencias.

Por tanto, hay que buscar el consenso para promover la reformulación de esas reglas fiscales, aunando sí sostenibilidad fiscal con la concesión de un margen sustancialmente mayor de acción a los Estados miembros, para que puedan afrontar crisis extraordinarias como la que hemos vivido y vivimos, desarrollando políticas anticíclicas, cosa que el sistema actual no permite.

Algunos elementos que se han incorporado al instrumento de recuperación y resiliencia, creo que pueden constituir los fundamentos de un mecanismo permanente de estabilización macroeconómica.

Además, el instrumento, creo, marcará el tono de futuras intervenciones que la Unión Europea realizará ante futuras y muy probables crisis. La actual pandemia, por tanto, paradójicamente, ha permitido abrir y transitar por un camino prometedor, imprevisible de todo punto antes de su aparición. No en vano, la Unión Europea ha introducido un auténtico cambio de paradigma, un precedente con una emisión masiva de deuda conjunta con la que financiar sus políticas.

La transformación de la gobernanza económica de la Unión Europea está ahora, creo, a nuestro alcance. Sin embargo, una transformación de la arquitectura de la zona euro, que supone incorporar decisiones sobre deuda y sobre impuestos, requerirá —y en esto quiero insistir— tarde o temprano reformar los tratados. La legitimidad democrática de la Unión Europea estará en juego. ¿De acuerdo? Muchas gracias.