



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 28 de mayo de 2020¹

Asuntos acumulados C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P y C-604/18 P

**Consejo de la Unión Europea
contra
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
y las demás partes cuyos nombres figuran en el anexo I²
Comisión Europea,
Banco Central Europeo (BCE),
Eurogrupo
Unión Europea (asunto C-597/18 P)
y
Consejo de la Unión Europea
contra
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
y las demás partes cuyos nombres figuran en el anexo II³
Comisión Europea,
Banco Central Europeo (BCE),
Eurogrupo
Unión Europea (asunto C-598/18 P)
y
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
y las demás partes cuyos nombres figuran en el anexo I (asunto C-603/18 P)
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
y las demás partes cuyos nombres figuran en el anexo II,
(asunto C-604/18 P)
contra
Consejo de la Unión Europea,
Comisión Europea,
Banco Central Europeo (BCE),
Eurogrupo,
Unión Europea (asuntos C-603/18 P y C-604/18 P)**

«Recurso de casación — Responsabilidad extracontractual — Política económica y monetaria — Programa de apoyo a la estabilidad de Chipre — Eurogrupo — Naturaleza jurídica — Competencia judicial de los órganos jurisdiccionales de la Unión»

¹ Lengua original: italiano.

² La lista de las demás partes se adjunta exclusivamente a la versión notificada a las partes.

³ La lista de las demás partes se adjunta exclusivamente a la versión notificada a las partes.

1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica del Eurogrupo? ¿Dónde se sitúa dicho organismo en el complejo marco constitucional de la unión económica y monetaria (en lo sucesivo, «UEM»)? ¿Cabe calificar al Eurogrupo de «institución» en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo? ¿En consecuencia, tienen los órganos jurisdiccionales de la Unión competencia judicial respecto de las acciones de indemnización ejercitadas, con arreglo a esta disposición, contra el Eurogrupo, por los posibles daños ocasionados por los actos supuestamente perjudiciales adoptados por dicho organismo?

2. Estas son las cuestiones que se plantean en las presentes conclusiones, que versan sobre dos recursos de casación interpuestos por el Consejo de la Unión Europea,⁴ apoyado por la Comisión Europea, contra dos sentencias del Tribunal General (en lo sucesivo, «sentencias recurridas»),⁵ por las que este último desestimó las excepciones de inadmisibilidad propuestas por el Consejo relativas a acciones de indemnización ejercitadas, en particular, contra el Eurogrupo.

3. Los asuntos relativos a estos dos recursos de casación del Consejo, en los que, como solicitó el Tribunal de Justicia, se centran las presentes conclusiones, se han acumulado con otros dos asuntos relativos a los recursos de casación,⁶ interpuestos por titulares de depósitos o accionistas de dos bancos chipriotas (mencionados en los anexos I y II; en lo sucesivo, «demandantes en primera instancia»), también contra las sentencias recurridas. Estos solicitan la anulación de dichas sentencias en la medida en que el Tribunal General desestimó las acciones de indemnización que ejercitaron contra el Consejo, la Comisión, el Banco Central Europeo (BCE) y el Eurogrupo por los daños supuestamente ocasionados por una serie de actos adoptados por estos, entre los que se encontraban, unas declaraciones del Eurogrupo.⁷

4. Los presentes asuntos tienen una indudable trascendencia constitucional. Estos brindan al Tribunal de Justicia la oportunidad de aclarar la naturaleza jurídica del Eurogrupo, organismo con una influencia política ciertamente relevante, pero que constituye, en el marco constitucional/institucional europeo, el organismo probablemente más controvertido y difícil de encuadrar.

I. Marco jurídico

5. El artículo 137 TFUE establece que «las modalidades de las reuniones entre los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro se establecen en el Protocolo sobre el Eurogrupo».

6. El Protocolo (n.º 14) sobre el Eurogrupo, incorporado como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 14») prevé, en su preámbulo, que «las altas partes contratantes, deseando propiciar las condiciones para un crecimiento económico más intenso en la Unión Europea, y establecer para ello una coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas en la zona del euro; conscientes de la necesidad de establecer disposiciones especiales para el mantenimiento de un diálogo reforzado entre los Estados miembros cuya moneda es el euro, en espera de que el euro pase a ser la moneda de todos los Estados miembros de la Unión, han convenido en las [...] disposiciones» previstas en los artículos 1 y 2 de dicho Protocolo.

4 Consejo/K. Chrysostomides & Co. y otros (C-597/18 P) y Consejo/Bourdouvali y otros (C-598/18 P).

5 Sentencias del 13 de julio de 2018, K. Chrysostomides & Co. y otros/Consejo y otros (T-680/13, EU:T:2018:486), y Bourdouvali y otros/Consejo y otros (T-786/14, EU:T:2018:487).

6 K. Chrysostomides & Co. y otros/Consejo y otros (C-603/18 P) y Bourdouvali y otros/Consejo y otros (C-604/18 P).

7 Véanse, para más detalles, los apartados 75 a 79 y 71 a 75 de las sentencias recurridas, respectivamente, en los asuntos T-680/13 y T-786/14.

7. El artículo 1 del Protocolo n.º 14 dispone que «los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro mantendrán reuniones de carácter informal. Dichas reuniones se celebrarán, siempre que sea necesario, para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única. La Comisión participará en las reuniones. Se invitará al Banco Central Europeo a participar en dichas reuniones, de cuya preparación se encargarán los representantes de los ministros de finanzas de los Estados miembros cuya moneda es el euro y de la Comisión».

8. El artículo 2 del Protocolo n.º 14 establece que «los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro elegirán un Presidente para un período de dos años y medio, por mayoría de dichos Estados miembros».

II. Hechos

9. Los antecedentes del litigio se exponen exhaustivamente en los apartados 10 a 46 de las sentencias recurridas, a cuyo contenido nos remitimos para una información más detallada.

10. A los efectos de las presentes conclusiones, basta con recordar que durante la crisis financiera que empezó en 2011, varios bancos establecidos en Chipre, entre los que se encuentran el Cyprus Popular Bank y el Bank of Cyprus, atravesaron en 2012 graves dificultades financieras.

11. Interviniendo en apoyo de su sistema bancario, la República de Chipre presentó en junio de 2012 al presidente del Eurogrupo una solicitud de asistencia financiera, que llevó a la negociación de un memorándum de entendimiento, en el marco de un programa de ajuste macroeconómico, entre la Comisión, en coordinación con el BCE y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y las autoridades chipriotas.

12. Dicho memorándum de entendimiento fue aprobado el 24 de abril de 2013 por el Consejo de Gobernadores del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), firmado el 26 de abril de 2013 y aprobado el 30 de abril de 2013 por el Parlamento chipriota.

13. El 25 de abril de 2013 el Consejo, con arreglo al artículo 136 TFUE, apartado 1, adoptó la Decisión 2013/236, dirigida a Chipre y relativa a medidas específicas destinadas a restablecer la estabilidad financiera y un crecimiento sostenible.⁸

14. Tanto en el período anterior a la adopción del memorándum de entendimiento, como tras su firma y aprobación, el Eurogrupo realizó una serie de declaraciones públicas relativas a la asistencia financiera concedida a la República de Chipre.

15. Más concretamente, mediante declaración de 25 de marzo de 2013, el Eurogrupo, en particular, comunicó que se había alcanzado un acuerdo sobre los componentes esenciales de un futuro programa macroeconómico de ajuste que contaba con el apoyo de todos los Estados miembros cuya moneda es el euro, así como con el de la Comisión, el BCE y el FMI. Mediante declaración de 13 de mayo de 2013, el Eurogrupo acogió favorablemente la decisión del Consejo de Gobernadores del MEDE de aprobar el primer tramo de ayuda y confirmó que la República de Chipre había puesto en marcha las medidas acordadas en el memorándum de entendimiento de 26 de abril de 2013. Mediante declaración de 13 de septiembre de 2013, el Eurogrupo, en particular, acogió favorablemente, por un lado, la conclusión de la primera misión de control de la Comisión, del BCE y del FMI y, por otro, el hecho de que el Bank of Cyprus hubiera salido del procedimiento de resolución.

⁸ DO 2013, L 141, p. 32.

III. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

16. Mediante recursos presentados ante el Tribunal General respectivamente el 20 de diciembre de 2013 (asunto T-680/13) y el 1 de diciembre de 2014 (asunto T-786/14), los demandantes en primera instancia ejercitaron las acciones de indemnización mencionadas en el punto 3 anterior contra, entre otros, el Eurogrupo.

17. Durante el procedimiento ante el Tribunal General, el Consejo, la Comisión y el BCE, mediante escritos separados,⁹ propusieron excepciones de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

18. Mediante las sentencias recurridas el Tribunal General desestimó los recursos interpuestos por los demandantes en primera instancia y les condenó a cargar con las costas del procedimiento.

IV. Pretensiones de las partes

19. En los asuntos C-597/18 P y C-598/18 P, en los que se centran las presentes conclusiones, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que anule las partes de las sentencias recurridas en las que el Tribunal General desestimó las excepciones de inadmisibilidad por él planteadas con respecto a las acciones de indemnización ejercitadas contra el Eurogrupo, así como que condene a los demandantes en primera instancia a cargar con las costas.

20. En dichos asuntos, los demandantes en primera instancia solicitan al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación interpuestos por el Consejo y que le condene a cargar con las costas.

21. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que estime los recursos de casación interpuestos por el Consejo y que condene a los demandantes en primera instancia a cargar con las costas de las dos instancias del procedimiento.

22. La República de Finlandia, cuya intervención se admitió en apoyo de las pretensiones del Consejo mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 2019, solicita al Tribunal de Justicia que estime los recursos de casación interpuestos por el Consejo y que anule las sentencias recurridas en la medida en que estas declararon la admisibilidad con respecto al Eurogrupo de las acciones de indemnización ejercitadas por los demandantes en primera instancia.

V. Análisis de los recursos de casación

23. Los recursos de casación interpuestos por el Consejo, en los que, como ya se ha señalado, se centran las presentes conclusiones, cuestionan el razonamiento efectuado por el Tribunal General en las sentencias recurridas (respectivamente en los apartados 106 a 114 de la sentencia dictada en el asunto T-680/13 y en los apartados 102 a 110 de la sentencia dictada en el asunto T-786/14) y la posterior conclusión de que el Eurogrupo debe calificarse como «institución» en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, de modo que las acciones perjudiciales llevadas a cabo por este puedan imputarse a la Unión.

⁹ Véanse los apartados 50 a 55 de las sentencias recurridas.

A. Razonamiento del Tribunal General en la parte pertinente de las sentencias recurridas

24. En las sentencias recurridas, el Tribunal General señaló, antes de nada, que, según la jurisprudencia, el concepto de «institución» empleado en el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, engloba no solo a las instituciones de la Unión enumeradas en el artículo 13 TUE, apartado 1, sino también a todos los demás órganos y organismos de la Unión constituidos por los Tratados y cuya misión sea contribuir a alcanzar los objetivos de la Unión.¹⁰

25. A continuación, el Tribunal General consideró que el hecho de que el Tribunal de Justicia haya declarado en la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Mallis y otros/Comisión y BCE (C-105/15 P a C-109/15 P, en lo sucesivo, «sentencia Mallis», EU:C:2016:702) (véase en particular el apartado 61) que el Eurogrupo no puede calificarse como «órgano u organismo de la Unión» en el sentido del artículo 263 TFUE, no excluye la posibilidad de calificarlo como «institución» en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo. A este respecto, el Tribunal General recordó que, como se desprende de la jurisprudencia, por un lado, el recurso de anulación y el recurso de indemnización son vías de recurso distintas y autónomas, que cumplen funciones diferentes y, por otro lado, que para que el acto o el comportamiento perjudicial pueda comprometer la responsabilidad extracontractual de la Unión, no es necesario que este deba poder ser objeto también de un recurso de anulación en el sentido del artículo 263 TFUE.¹¹

26. El Tribunal General concluyó a partir de ello que la identificación de los entes de la Unión que pueden calificarse como «institución» en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, debe realizarse de acuerdo con criterios propios de esta disposición, distintos de los contemplados en el artículo 263 TFUE. En consecuencia, según el Tribunal General, a tal efecto es necesario determinar si el ente de la Unión al que es imputable el acto o el comportamiento reprochado ha sido constituido por los Tratados y tiene la misión de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión.¹²

27. Por lo tanto, el Tribunal General consideró que dado que el artículo 137 TFUE y el Protocolo n.º 14 establecen la existencia, la composición, las modalidades de reunión y las funciones del Eurogrupo, dicho organismo debe considerarse como un organismo de la Unión, formalmente constituido por los Tratados y que tiene la misión de contribuir a la realización de los objetivos de esta. En consecuencia, el Tribunal General llegó a la conclusión de que los actos y comportamientos del Eurogrupo en el ejercicio de las competencias que le atribuye el Derecho de la Unión son imputables a la Unión.¹³

28. Por último, el Tribunal General consideró que cualquier solución opuesta sería contraria al principio de la «Unión de Derecho», puesto que permitiría el establecimiento, dentro del ordenamiento jurídico de la Unión, de organismos cuyos actos y comportamientos no podrían comprometer la responsabilidad de esta.¹⁴

10 Apartados 106 (asunto T-680/13) y 102 (asunto T-786/14) de las sentencias recurridas.

11 Apartados 107 a 110 (asunto T-680/13) y 103 a 106 (asunto T-786/14) de las sentencias recurridas y jurisprudencia citada.

12 Apartados 111 y 112 (asunto T-680/13), así como 107 y 108 (asunto T-786/14) de las sentencias recurridas. Véase la jurisprudencia citada en la nota 18 posterior.

13 Apartados 113 (asunto T-680/13) y 109 (asunto T-786/14) de las sentencias recurridas.

14 Apartados 114 (asunto T-680/13) y 110 (asunto T-786/14) de las sentencias recurridas.

B. Breve resumen de las alegaciones de las partes

29. En sus recursos de casación, el Consejo formula un único motivo y sostiene que la conclusión alcanzada por el Tribunal General en las sentencias recurridas de que los actos del Eurogrupo pueden comprometer la responsabilidad extracontractual de la Unión se basa en una serie de errores de Derecho.

30. Para empezar, según el Consejo, el Tribunal General interpretó erróneamente la citada sentencia Mallis y la jurisprudencia citada en las sentencias recurridas. En efecto, a su entender, de esta jurisprudencia no se desprende en modo alguno que la mera alusión en los tratados al Eurogrupo permita considerarlo una «institución» en el sentido del artículo 340 TFUE. El artículo 137 TFUE y el Protocolo n.º 14 tienen un alcance meramente declaratorio y no constitutivo del Eurogrupo, ya que este último fue constituido en 1997 por el Consejo Europeo.

31. A juicio del Consejo, el Tribunal General no pudo constatar ni que el Eurogrupo tenga personalidad jurídica, ni, alternativamente, que disponga de competencias que le confieren los Tratados, como exige la jurisprudencia por él citada. En su opinión, la mera presencia de disposiciones sobre la existencia y las normas procedimentales de una reunión informal no permite inferir la atribución de competencias. Así pues, según el Consejo, el Tribunal General violó también el principio de atribución de competencias establecido en el artículo 5 TUE, apartado 2.

32. Por último, en opinión del Consejo, la falta de competencia judicial de los órganos jurisdiccionales de la Unión frente a las acciones de indemnización ejercitadas contra el Eurogrupo no plantea ningún problema desde el punto de vista del principio de la tutela judicial efectiva, dado que los particulares disponen de otras posibilidades de control judicial. En primer lugar, es posible considerar responsable a la Comisión de la ilegalidad de los actos del MEDE con respecto a los cuales ha hecho uso de sus facultades.¹⁵ En segundo lugar, los particulares pueden acudir a los órganos jurisdiccionales nacionales para que se protejan sus derechos. En tercer lugar, los órganos jurisdiccionales de la Unión tienen la posibilidad de controlar los actos del Consejo que preceden y prefiguran la condicionalidad del MEDE.¹⁶

33. La Comisión, que ha intervenido en apoyo del Consejo, considera, en primer lugar, que el Eurogrupo no está comprendido en el ámbito de aplicación *rationae personae* del artículo 340 TFUE, ya que constituye una reunión informal de los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro y, en consecuencia, no forma parte del marco institucional de la Unión. En segundo lugar, la Comisión sostiene que los artículos 263 y 340 TFUE tienen el mismo ámbito de aplicación *rationae personae*. Según esta institución, el Tribunal General no consiguió apoyar su razonamiento en precedentes jurisprudenciales que establezcan que un organismo cuyos actos no son susceptibles de ulterior recurso con arreglo al artículo 263 TFUE, puede, en cambio, ser objeto de una acción de indemnización en el sentido del artículo 340 TFUE.

34. El Gobierno finlandés, que también intervino en apoyo del Consejo, considera que, aunque los Tratados reconozcan la existencia del Eurogrupo, la mera alusión a este último no basta para elevarlo al rango de «institución» de la Unión.

¹⁵ El Consejo se refiere a los apartados 56 a 60 de la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE (asuntos acumulados C-8/15 P a C-10/15 P, en lo sucesivo, «sentencia Ledra», EU:C:2016:701).

¹⁶ El Consejo se refiere al Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (DO 2013, L 140, p. 1), en particular, a su artículo 7.

35. Los demandantes en primera instancia sostienen, en primer lugar, que la citada sentencia Mallis no es pertinente en tanto que tenía por objeto un recurso de anulación y no un recurso por responsabilidad extracontractual. A su entender, de la jurisprudencia se desprende que la admisibilidad del recurso por responsabilidad extracontractual no está supeditada a que el organismo tenga la facultad de adoptar actos vinculantes. En su opinión, negar la posibilidad de que la Unión asuma la responsabilidad por los actos adoptados por el Eurogrupo equivaldría a conculcar el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva. En segundo lugar, refutan la alegación de que el Eurogrupo no fue constituido por los Tratados. En efecto, a su juicio, su existencia fue formalizada por el Tratado de Lisboa, mediante el artículo 137 TFUE y el Protocolo n.º 14. En tercer lugar, afirman que el Eurogrupo no solo constituye un foro informal de debate, sino que también es responsable de la elaboración de la política económica y presupuestaria de la Unión. Por último, dichos demandantes rebaten que los particulares puedan acceder a vías de recurso alternativas con el fin de obtener protección jurídica principalmente por dos razones. La asunción de responsabilidad por parte de la Comisión en el ejercicio de sus competencias no puede, a su parecer, sustituir a la asunción de responsabilidad por parte del Eurogrupo. Además, a su entender, la posibilidad de ejercer una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales resultaría insatisfactoria para los particulares, ya que únicamente podrían impugnarse los actos imputables a las autoridades nacionales y no los adoptados por los entes establecidos por los Tratados.

C. Análisis jurídico

1. Observaciones preliminares

36. Los recursos de casación interpuestos por el Consejo plantean la cuestión de si es posible calificar al Eurogrupo como «institución» en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, y, en consecuencia, de si los órganos jurisdiccionales de la Unión tienen competencia judicial respecto de las acciones de indemnización ejercitadas contra dicho organismo, con arreglo a esta disposición, por posibles daños ocasionados por los actos supuestamente perjudiciales adoptados por este.

37. En lo que atañe a las acciones en materia de responsabilidad extracontractual de la Unión, procede señalar que, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

38. A este respecto procede recordar que, conforme a una jurisprudencia reiterada, la responsabilidad extracontractual de la Unión a la que se refiere el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, exige que concurran un conjunto de requisitos, a saber, la ilicitud de la actuación imputada a la institución de la Unión, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre la actuación de la institución y el perjuicio invocado.¹⁷

39. De la jurisprudencia se desprende que el concepto de «institución» en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, es más amplio que el que figura en el artículo 13 TUE, apartado 1. En efecto, el término «institución» empleado en el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, no debe interpretarse en el sentido de que únicamente se refiere a las instituciones de la Unión en sentido estricto enumeradas en el artículo 13 TUE, apartado 1, sino que engloba, asimismo, a la luz del sistema de responsabilidad extracontractual establecido por los Tratados, a todos los demás organismos de la Unión constituidos por estos y cuya misión sea contribuir a alcanzar los objetivos de

¹⁷ Sentencia Ledra, apartado 64 y jurisprudencia citada.

la Unión. Por ello, los actos adoptados por estos organismos en el ejercicio de las competencias que les atribuye el Derecho de la Unión son imputables a la Unión, de conformidad con los principios generales comunes a los Estados miembros mencionados en el artículo 340 TFUE, párrafo segundo.¹⁸

40. Con el fin de comprobar si cabe calificar o no al Eurogrupo como «institución de la Unión» en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, de modo que las consecuencias perjudiciales de sus acciones puedan imputarse a la Unión, es preciso comprender la naturaleza jurídica de dicho organismo y su situación en el marco institucional de la UEM. A tal efecto, comenzaré antes de nada por efectuar un análisis de la arquitectura constitucional de la UEM a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sección 2). Analizaré a continuación al Eurogrupo como tal con referencia a su creación, a sus funciones y a su funcionamiento concreto (sección 3). Los elementos resultantes de dicho análisis permitirán determinar la naturaleza jurídica del Eurogrupo y su calificación constitucional (sección 4). Por último, expondré varias consideraciones relativas a las exigencias vinculadas al respeto del principio de la tutela judicial efectiva (sección 5).

2. Arquitectura constitucional de la UEM

41. Desde sus orígenes, la UEM se ha caracterizado por una arquitectura constitucional «asimétrica», en relación con los dos elementos que la integran, es decir, la política monetaria y la política económica.¹⁹ Esta situación de asimetría se ha referido tanto al reparto de competencias como, en particular, a la estructura constitucional e institucional propiamente dicha.

42. En efecto, en lo que atañe al reparto de competencias, si bien, por un lado, la Unión ha recibido la competencia exclusiva en materia de política monetaria por lo que respecta a los Estados miembros cuya moneda es el euro,²⁰ por el otro, el control de las políticas económicas, incluida la presupuestaria y fiscal, sigue siendo competencia de los Estados miembros.

43. A falta de atribución de una competencia de carácter general a través de una transferencia de poderes propiamente dicha, como ha sido el caso de la política monetaria, en materia de política económica la Unión se limita a ejercer —con arreglo a las disposiciones del capítulo 1 del título VIII de la tercera parte del TFUE—, exclusivamente competencias de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros,²¹ así como, y exclusivamente por lo que atañe a los Estados miembros cuya moneda es el Euro, en virtud de disposiciones específicas que les son aplicables, competencias de coordinación y de vigilancia de la disciplina presupuestaria y de definición de las orientaciones de la política económica.²²

44. Esta situación de asimetría en el reparto de las competencias en la UEM ha dado lugar a una asimetría equivalente en la organización constitucional e institucional de la UEM, de la que se deriva que la UEM está sujeta a un equilibrio institucional propio.

18 Véanse, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 1992, SGEEM y Etroy/BEI (C-370/89, EU:C:1992:482), apartados 12 a 16, y la sentencia del Tribunal General de 10 de abril de 2002, Lamberts/Mediatore (T-209/00, EU:T:2002:94), apartado 49, confirmada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 23 de marzo de 2004, Mediatore/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

19 La previsión de una estructuración asimétrica de la UEM se halla ya en el denominado Informe Delors (Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea), publicado el 12 de abril de 1989, cuyas recomendaciones fueron adoptadas, en esencia, por el Consejo Europeo de Madrid de los días 26 y 27 de junio de 1989, en el que se acordó el inicio de la realización en tres fases de la UEM. (véanse, a este respecto, en particular, los puntos 16, 17 y 19 de dicho informe).

20 Véase el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra c).

21 Véase el artículo 5 TFUE, apartado 1.

22 Véanse el artículo 5 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y el capítulo 4 del título VIII de la tercera parte del TFUE.

45. En efecto, mientras que para el ejercicio de las competencias exclusivas de la Unión en materia de política monetaria los tratados establecen un marco institucional, constituido por el BCE y por el Sistema Europeo de Bancos Centrales,²³ en lo que atañe a la política económica el marco general resulta más complejo.

46. En efecto, la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros tiene lugar en un ámbito en el que confluyen necesariamente tres niveles operativos distintos: el nacional, el de la Unión y el intergubernamental.

47. A nivel nacional se ejerce la política económica y fiscal, que sigue siendo competencia de los Estados miembros. A nivel de la Unión tiene lugar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y, por lo que respecta a los países de la zona euro, se ejercen las mencionadas competencias de vigilancia. En cuanto al nivel intergubernamental, este ha sido desde siempre una de las vías preferentes para el desarrollo de la integración económica entre Estados y todavía hoy constituye una senda paralela que de vez en cuando se solapa con la de la Unión.

48. Esta complejidad de la estructura constitucional de la UEM se vio intensificada a raíz de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis financiera. En efecto, la Unión y los Estados miembros adoptaron una serie de medidas de ajuste, tanto en el marco institucional y jurídico de la Unión como fuera de dicho marco.

49. Mientras que en el ámbito del Derecho de la Unión se adoptaron diversas medidas dirigidas a prevenir una nueva crisis financiera,²⁴ fuera del marco institucional y jurídico de la Unión los Estados miembros de la zona euro reforzaron notablemente la cooperación, a nivel intergubernamental, más concretamente mediante la conclusión, el 2 de febrero de 2012, del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (en lo sucesivo, «Tratado MEDE») y, el 2 de marzo de 2012, del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (en lo sucesivo, «Pacto Presupuestario»).

50. Estas medidas y su correspondiente aplicación, si bien se sitúan en planos jurídica e institucionalmente diferentes, el de la Unión, por un lado, y el intergubernamental fuera del ámbito jurídico de la Unión, por el otro, forman parte, sin embargo, de un marco general común y están estrechamente vinculadas entre sí.

51. La fuerte interrelación entre las medidas adoptadas a nivel de la Unión y a nivel intergubernamental ha generado en el marco de la UEM formas de cooperación —que, por otra parte, ya se esbozaban antes de la crisis— que, dado que se sitúan en el límite entre estos dos niveles, pueden identificarse con el término de método «semiintergubernamental». Se trata, en efecto, de una cooperación de naturaleza intergubernamental, ya que tiene lugar fuera del marco jurídico e institucional de la Unión. Sin embargo, esta cooperación presenta sólidos elementos de enlace e interdependencia tanto con el Derecho como con el marco institucional de la Unión.

23 Véanse, a este respecto, el capítulo 2 del título VIII de la tercera parte del TFUE, la sección 6 del capítulo 1 del título I de la sexta parte del TFUE, así como el Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. Véanse, también, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:7), puntos 107 y ss.

24 Esto se refiere a dos series de medidas: en primer lugar, las medidas adoptadas en 2011 en el marco de denominado *Six-Pack* (para más detalles y referencias, véase el documento de la Comisión Europea Memo/11/898 de 12 de diciembre de 2011); en segundo lugar, la reforma, adoptada en 2013, denominada *Two-Pack*, cuya finalidad era reforzar la integración económica y la convergencia entre los Estados miembros de la zona euro [Reglamento n.º 472/2013, citado en la nota 16 y Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DO 2013, L 140, p. 11)]. Estas medidas son actualmente objeto de revisión y debate (véase el comunicado de prensa de la Comisión de 5 de febrero de 2020, IP/20/170).

52. De este modo, desde un punto de vista jurídico, existe una conexión sustancial entre los actos adoptados por la Unión y los tratados adoptados por los Estados miembros a nivel intergubernamental, en el sentido de que, por una parte, la obligación que incumbe a un Estado miembro de participar en dichos tratados se deriva directamente de su estatus en el Derecho de la Unión²⁵ y, por otra, estos actos contienen referencias normativas cruzadas.²⁶

53. Desde un punto de vista institucional, dichas formas de cooperación se caracterizan por un alto nivel de participación de las instituciones de la Unión en las acciones de naturaleza intergubernamental y viceversa. Así, por ejemplo, la Comisión y el BCE ejercen importantes funciones en el marco del Tratado MEDE,²⁷ mientras que la Comisión contribuye de manera relevante a la aplicación de las disposiciones del Pacto Presupuestario.²⁸

54. En una situación de este tipo, constitucional y jurídicamente compleja e interrelacionada, puede resultar por lo tanto especialmente difícil trazar una frontera clara entre las acciones adoptadas a nivel intergubernamental y a nivel de la Unión y, por ende, también entre organismos de naturaleza intergubernamental y órganos de la Unión.

55. En los últimos años se ha solicitado reiteradamente al Tribunal de Justicia, en una serie de asuntos derivados de las situaciones vinculadas a la crisis financiera, que dirima cuestiones relacionadas con la arquitectura constitucional de la UEM. El Tribunal de Justicia siempre ha tratado en su jurisprudencia de mantener el delicado equilibrio constitucional e institucional derivado de las decisiones tomadas por los Estados miembros.

56. Así pues, en la sentencia Pringle²⁹ el Pleno del Tribunal de Justicia consideró compatible con el Derecho de la Unión el Tratado MEDE. En este asunto fundamental, el Tribunal de Justicia declaró, en particular, que el Derecho de la Unión no impide a los Estados miembros, en las materias que no corresponden a la competencia exclusiva de la Unión, confiar a sus instituciones funciones tales como la coordinación de una acción conjunta emprendida por los Estados miembros fuera del marco de la Unión, siempre que esas funciones no desvirtúen las competencias que los Tratados UE y FUE atribuyen a esas instituciones.³⁰

57. También revisten una importancia fundamental las sentencias dictadas en los asuntos Ledra³¹ y Mallis,³² que se sometieron al Tribunal de Justicia en el mismo marco fáctico relativo a la crisis financiera y bancaria chipriota que el de los asuntos remitidos al Tribunal General que han dado lugar a las sentencias recurridas.

58. Más concretamente, en la sentencia Ledra el Tribunal de Justicia tuvo la ocasión de aclarar cómo el hecho de que las tareas encomendadas a la Comisión y al BCE en el marco del Tratado MEDE no comprendan el ejercicio de ninguna potestad decisoria propia y solo vinculen al MEDE no exime a estas instituciones de la posibilidad de ser sometidas a los órganos jurisdiccionales de la Unión para

25 Véase, por ejemplo, el considerando 7 del Tratado MEDE.

26 Véanse, por ejemplo, el artículo 13, apartado 3, del Tratado MEDE y el artículo 2 del Pacto Presupuestario, que han reconocido la primacía del Derecho de la Unión. En sentido contrario, véase por ejemplo el Reglamento n.º 472/2013 que cita en varias ocasiones el Tratado MEDE.

27 Véanse, a este respecto, los apartados 156 y 157 de la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, en lo sucesivo, «sentencia Pringle», EU:C:2012:756) en la que el Tribunal de Justicia enumera, con sus respectivas referencias normativas, las tareas que el Tratado MEDE encomienda a la Comisión y al BCE.

28 Véanse los artículos 3, apartado 2, 5, apartados 1 y 2, 6, 7, 8 y 12, apartados 1 y 4, del Pacto Presupuestario.

29 Véase la nota 27 anterior.

30 Véanse, en particular, los apartados 55 a 70 y 155 a 169.

31 Véase la nota 15 anterior.

32 Véase el apartado 25 anterior.

obtener una indemnización por el daño causado por los comportamientos ilegales cometidos por estas en la ejecución de dichas tareas. En particular, el Tribunal de Justicia puso de relieve que, cuando actúa a nivel intergubernamental en el marco del Tratado MEDE, la Comisión conserva su función de guardiana de los Tratados, como resulta del artículo 17 TUE, apartado 1.³³

59. En la sentencia Mallis, en cambio, los recurrentes habían interpuesto un recurso que tenía por objeto la anulación precisamente de la Declaración del Eurogrupo de 25 de marzo de 2013, en la que se basan, en particular, las acciones de indemnización ejercitadas por los recurrentes en los asuntos sometidos al Tribunal General que han dado lugar a las sentencias recurridas. A este respecto, el Tribunal de Justicia sostuvo que dicha declaración no podía ser calificada de decisión común de la Comisión y del BCE y que el hecho de que estas dos instituciones de la Unión participen en las reuniones del Eurogrupo no modifica la naturaleza de las declaraciones de este último y no puede llevar a considerar que estas son resultado de la potestad decisoria de esas dos instituciones de la Unión.³⁴

60. Por lo que se refiere específicamente al Eurogrupo, el Tribunal de Justicia señaló en el apartado 61 de la sentencia Mallis que «no solo el tenor del Protocolo n.º 14 [...] emplea el calificativo “informal”, sino que, además, el Eurogrupo no figura entre las diferentes formaciones del Consejo de la Unión Europea [...]»,³⁵ y que, por lo tanto «el Eurogrupo no puede ni debe asimilarse a una formación del Consejo ni calificarse como órgano u organismo de la Unión en el sentido del artículo 263 TFUE».

61. El Eurogrupo debe enmarcarse en la compleja arquitectura constitucional de la UEM antes descrita, complementada por la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia.

3. El Eurogrupo

a) La institución del Eurogrupo y los motivos de su creación

62. El Eurogrupo fue creado formalmente en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997.³⁶ En la Resolución adoptada en esa ocasión, tras haber recordado que «el Consejo Ecofin ocupa un lugar central en la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y está facultado para decidir en los ámbitos correspondientes» y que «este lugar determinante del Consejo Ecofin en el centro del proceso de coordinación y de toma de decisiones en materia económica reafirma la unidad y la cohesión de la [Unión]», el Consejo Europeo declaró que «los Ministros de los Estados que participen en la zona del euro tendrán la facultad de reunirse entre ellos de modo informal para debatir cuestiones relativas a las responsabilidades específicas que comparten en materia de moneda única» y que «se invitará a participar en las reuniones a la Comisión y, en su caso, al Banco Central Europeo».

63. El motivo que justifica la constitución del Eurogrupo se halla en una doble exigencia que tiene su origen en la introducción del euro para los Estados miembros de la Unión que comparten la moneda única. Por un lado, la exigencia de una mayor eficacia de la coordinación de las políticas económicas de estos Estados, sobre todo, pero no solo, desde un punto de vista macroeconómico; por el otro lado, la exigencia de una conexión entre la política monetaria y la económica.

33 Apartados 53 a 60 y, en particular, apartado 59.

34 Véanse los apartados 57 y 60 de la sentencia Mallis.

35 Enumeradas en el anexo I del Reglamento interno del mismo, adoptado mediante la Decisión del Consejo 2009/937/UE, del 1 de diciembre de 2009 (DO 2009, L 325, p. 35) cuya relación figura en el artículo 16 TUE, apartado 6.

36 Resolución del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 1997 sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase de la UEM y sobre los artículos 109 y 109 B del Tratado CE (DO 1998, C 35, p. 1; en lo sucesivo, «Resolución del Consejo Europeo de 1997»), véase, en particular, el punto 6.

64. Sin embargo, al no poder el Consejo, como institución de la Unión compuesta por representantes de todos los Estados miembros, responder eficazmente a estas exigencias de coordinación reforzada y de conexión —exigencias necesarias solo para algunos de los Estados miembros de la Unión— y con el deseo de no incidir en el orden institucional establecido por los Tratados ni disminuir la función del propio Consejo como institución, se optó por la posibilidad de crear un foro exclusivo, de naturaleza intergubernamental, para los Estados miembros de la zona euro, que les permitiese, a nivel de sus Ministros de Finanzas, intercambiar opiniones sobre cuestiones vinculadas a sus intereses, ahora estrechamente relacionados como consecuencia de la introducción de la moneda única. Desde el comienzo, la constitución del Eurogrupo reflejó por lo tanto la voluntad de los Estados miembros de la zona euro de abordar entre sí las cuestiones que les eran específicas (y que, en consecuencia, no se referían a los demás Estados miembros) y, a tal efecto, de reunirse, de manera informal y fuera del Consejo, para coordinarse y armonizar sus posiciones, si bien sin poner en peligro ni la integridad del Consejo como centro del proceso de toma de decisiones a nivel de la Unión en materia económica, ni la independencia del BCE.

65. Concebido, por lo tanto, como instrumento intergubernamental de coordinación entre un nivel propiamente nacional y uno comunitario, el Eurogrupo no obstante adquirió desde el principio una importancia política sustancial, convirtiéndose en la referencia principal de la coordinación económica de la zona euro.

66. El Eurogrupo se reunió por primera vez en Luxemburgo el 4 de junio de 1998. En los primeros años de su existencia, actuó en una especie de zona gris jurídica, a pesar de que los trabajos realizados de manera informal en su seno habían sido objeto progresivamente de una serie de medidas de carácter organizativo dirigidas a estructurar su actividad y a dotar al foro de una connotación más rigurosa con el fin de mejorar su funcionamiento. A ese respecto, cabe mencionar, por ejemplo, la posibilidad de emitir declaraciones o comunicados, cuando se considere oportuno,³⁷ o la decisión, adoptada en 2004, de tener un presidente permanente, designado para un período de dos años.³⁸

b) El Eurogrupo tras la adopción del Tratado de Lisboa: composición y funcionamiento

67. El Eurogrupo no recibió un reconocimiento a nivel del Derecho primario de la Unión hasta el Tratado de Lisboa, más concretamente en el artículo 137 TFUE y en el Protocolo n.º 14.

68. El artículo 137 TFUE se limita a remitirse al Protocolo n.º 14 en lo que respecta a las modalidades de las reuniones entre los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro.

69. El Protocolo n.º 14, en cambio, tiene un contenido más sustancial. Antes de nada, recuerda en su preámbulo el objetivo de propiciar las condiciones para un crecimiento económico más intenso en la Unión y la necesidad, vinculada, de establecer una coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas en la zona del euro y, consiguientemente, de establecer disposiciones especiales para el mantenimiento de un diálogo reforzado entre los Estados miembros de la zona euro, en espera de que el euro pase a ser la moneda de todos los Estados miembros de la Unión. A continuación, en su artículo 1, menciona la composición del Eurogrupo, indicando su carácter informal, y el objetivo de las reuniones, y establece la participación de la Comisión y del BCE; en su artículo 2, hace referencia a la elección del presidente del Eurogrupo.

³⁷ La primera declaración del Eurogrupo se emitió el 8 de mayo de 2000 (véase Agence Europe, 7712, 8/9 de mayo de 2000, p. 9).

³⁸ En sus primeros años, el Eurogrupo estuvo presidido por la presidencia rotatoria del Consejo, excepto cuando ocupaba dicha presidencia un Estado miembro no perteneciente a la zona del euro, en cuyo caso lo presidía el siguiente país de la zona del euro que habría ocupado la presidencia del Consejo.

70. No obstante, el Eurogrupo no solo es nombrado a nivel del Derecho primario de la Unión, sino también en otros actos, tanto de Derecho derivado de la Unión como ajenos al marco jurídico de la misma.

71. De este modo, a nivel de Derecho derivado de la Unión, el Eurogrupo se menciona en el Reglamento n.º 473/2013³⁹ y en el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión.⁴⁰ A nivel de los actos adoptados en el ámbito intergubernamental, el Eurogrupo y su presidente se mencionan tanto en el Pacto Presupuestario,⁴¹ como en el Tratado MEDE.⁴²

72. En relación con su composición, como se indica en el artículo 1 del Protocolo n.º 14, el Eurogrupo está compuesto por los ministros⁴³ de los Estados miembros cuya moneda es el euro.⁴⁴

73. Con arreglo a lo dispuesto en la tercera frase de dicha disposición, la Comisión participa en las reuniones del Eurogrupo. A raíz de la entrada en vigor del Protocolo n.º 14, en consecuencia, la participación de la Comisión pasó a ser obligatoria, a diferencia de la situación anterior, en la que la Comisión participaba en las reuniones del Eurogrupo por invitación del mismo, si bien, en la práctica, la suya era una participación sistemática.⁴⁵

74. En virtud de la cuarta frase del artículo 1 del Protocolo n.º 14, el BCE, en cambio, es «invitado» a participar en dichas reuniones. Por lo que se refiere a esta institución, por lo tanto, la adopción del Tratado de Lisboa no ha modificado el carácter facultativo de la participación —vinculado a las exigencias de independencia de dicha institución⁴⁶— si bien ha declarado obligatoria únicamente la invitación a las reuniones.⁴⁷

75. En la práctica, si procede, se invita a participar en las reuniones también al director ejecutivo del MEDE y, para los debates sobre programas económicos en los que participa, al FMI.⁴⁸

39 Véase la nota 24 anterior. Véanse, en particular, los considerandos 16, 23 y 34 y los artículos 6, apartado 1, 7, apartados 3 y 5, 8, apartado 1 y, con respecto al presidente del Eurogrupo, 15, apartado 1. El Reglamento n.º 472/2013 menciona el grupo de trabajo del Eurogrupo y su presidente (véase el punto 77 posterior).

40 Véase el artículo 20, apartados 2, 3 y 6 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63).

41 Véase, en particular, el artículo 12, apartado 4, que encomienda al Eurogrupo la tarea de preparar y dar seguimiento a las reuniones de la Cumbre del Euro (*Euro summit*) e indica que el presidente del Eurogrupo podrá ser invitado a asistir a la Cumbre del Euro con ese fin.

42 Véanse, a este respecto, el considerando 11, el artículo 5, apartados 2, que prevé la posibilidad de que el Consejo de Gobernadores decida estar presidido por el presidente del Eurogrupo, y apartados 3 y 7, letra b).

43 A este respecto, es preciso señalar que, como se verá mejor en el punto 97 posterior, el texto tanto del artículo 137 TFUE como del artículo 1, primera frase, del Protocolo n.º 14, se diferencia del texto del artículo 16 TUE, apartado 2, relativo a la composición del Consejo, el cual prevé una representación de cada Estado miembro «de rango ministerial». Esta diferencia textual supone que, debido al «carácter exclusivo» del Eurogrupo, a diferencia de lo que sucede en el caso del Consejo, solo los ministros propiamente dichos, y no los subsecretarios, pueden participar en las reuniones del foro. Aunque no se especifique, por lo general participan, debido a su competencia, los Ministros de Finanzas de los Estados miembros cuya moneda es el euro.

44 Del sitio de Internet del Eurogrupo (<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/eurogroup>) resulta que, en la práctica, no obstante, es posible que este se reúna en lo que se denomina «formato inclusivo», con la participación en los debates asimismo de los ministros de los demás Estados miembros.

45 Por lo general, participa en el Eurogrupo el miembro de la Comisión competente en materia de asuntos económicos y monetarios, acompañado por el director general de la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión.

46 El carácter facultativo de la participación del BCE se explica por la necesidad de permitir que el BCE evalúe si su posible participación en una reunión específica puede ser o no compatible con su independencia. En la práctica, el BCE siempre participa en las reuniones del Eurogrupo. Por lo general, en las reuniones del Eurogrupo participa el presidente del BCE, que, no obstante, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE (Protocolo n.º 15 incorporado como anexo al TFUE) puede designar a un sustituto.

47 El Protocolo n.º 14, en efecto, ya no recoge la expresión «en su caso», presente en la Resolución del Consejo Europeo de 1997.

48 Se desprende del sitio de Internet del Eurogrupo, citado en la nota 44 anterior.

76. El artículo 2 del Protocolo n.º 14 dispone que los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro eligen, por mayoría de dichos Estados miembros, un presidente del Eurogrupo para un período de dos años y medio,⁴⁹ el cual constituye, en cierto modo, la imagen del Eurogrupo en el exterior.⁵⁰

77. El Eurogrupo se reúne normalmente una vez al mes, la víspera de la sesión del Consejo-ECOFIN, pero si es necesario podrán celebrarse reuniones adicionales. Como se aclaró durante la vista, el Eurogrupo no dispone de secretaría propia, si bien cuenta con un soporte organizativo cambiante que se apoya, para las necesidades logísticas relativas a su funcionamiento, en la Secretaría del Consejo o, eventualmente, en la Secretaría de la Comisión. La preparación de los trabajos del Eurogrupo tiene lugar en el grupo de trabajo «Eurogrupo» (*Eurogroup Working Group*), órgano preparatorio compuesto por representantes de los Estados miembros de la zona euro, del Comité Económico y Financiero, de la Comisión y del BCE.

78. En cuanto al objeto de las reuniones, como pone de manifiesto la segunda frase del artículo 1 del Protocolo n.º 14, los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro se reúnen «para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única» con el fin de alcanzar el objetivo, mencionado en el preámbulo de dicho Protocolo, de «establecer [...] una coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas en la zona del euro» en el marco de «un diálogo reforzado entre los Estados miembros».

79. Como señaló la Comisión en la vista, el Eurogrupo puede debatir tanto cuestiones comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión como cuestiones que se sitúan fuera de este ámbito.

80. Así, están comprendidos, por ejemplo, manifiestamente en el ámbito del Derecho de la Unión, los debates mantenidos en el seno del Eurogrupo en relación con los proyectos de planes presupuestarios presentados por los Estados miembros o el análisis de los dictámenes de la Comisión relativos a esos proyectos y el análisis de la situación y de las perspectivas presupuestarias de la zona del euro en su conjunto basándose en la evaluación global realizada por la Comisión de conformidad con los artículos 6, apartado 1, y 7, apartado 5, del Reglamento n.º 473/2013. Lo mismo ocurre con los debates relativos al informe sobre el ejercicio de las tareas encomendadas al BCE en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito, de conformidad con el artículo 20, apartados 2, 3, 4 y 6 del Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión.⁵¹

81. En cambio, se sitúan en un ámbito jurídico intergubernamental y, en consecuencia, fuera del Derecho de la Unión, por ejemplo, las actividades realizadas por el Eurogrupo en relación con la Cumbre del Euro (*Euro summit*), tal como están previstas en el Pacto Presupuestario.⁵²

82. En cualquier caso, existe un alto grado de flexibilidad por lo que respecta al objeto de las reuniones, de forma que el Eurogrupo tiene libertad para debatir sobre cualquier tema que, al repercutir en la situación económica de la zona euro, requiera una coordinación entre los Estados miembros de dicha zona.

49 El presidente se elige por mayoría simple de sus miembros con derecho a voto (los ministros de cada Estado miembro cuya moneda es el euro) y, por lo tanto, no de sus participantes.

50 Ni el Protocolo n.º 14 ni ningún otro acto oficial público describe exhaustivamente las funciones del presidente del Eurogrupo. Sin embargo, del sitio de Internet del Eurogrupo se desprende que su presidente tiene las siguientes funciones: preside las reuniones del Eurogrupo y determina sus órdenes del día; elabora el programa de trabajo a largo plazo del Eurogrupo; presenta al público y a los ministros de los Estados de la UE que no pertenecen a la zona del euro los resultados de los debates del Eurogrupo; representa al Eurogrupo en los foros internacionales (como, por ejemplo, el G7); informa al Parlamento Europeo de las prioridades del Eurogrupo (véase el sitio de Internet del Eurogrupo citado en la nota 44 anterior). Con arreglo al citado artículo 5, apartado 2, del Tratado MEDE, el presidente del Eurogrupo también puede ser nombrado presidente del Consejo de Gobernadores del MEDE, si así lo deciden los miembros del Consejo.

51 Véase la nota 40 anterior.

52 Véase la nota 41 anterior.

83. El resultado de las reuniones es presentado al público por el presidente del Eurogrupo en una conferencia de prensa. Además, el Eurogrupo puede emitir declaraciones públicas por escrito. Las declaraciones, orales o escritas, plasman el resultado del acuerdo político informal alcanzado sobre las cuestiones debatidas en el seno del Eurogrupo.

c) Carácter informal del Eurogrupo

84. El atributo fundamental del Eurogrupo es su carácter informal, requisito que ya figuraba en la Resolución del Consejo Europeo de 1997 y que se recoge textualmente en el artículo 1, primera frase del Protocolo n.º 14.

85. La calificación expresa de las reuniones del Eurogrupo en el sentido de que se mantienen con «carácter informal» responde a la voluntad de caracterizar la reunión como un foro de discusión política, de participación restringida,⁵³ confidencial y flexible con el fin de crear condiciones particulares que, al facilitar los debates entre ministros, contribuyan de modo decisivo a acortar las diferencias y a resolver potenciales conflictos y, por lo tanto, favorezcan el logro de un acuerdo político.

86. El motivo de la introducción del requisito de la informalidad se halla en la doble exigencia, vinculada a la lógica de la creación y de la propia existencia del Eurogrupo, tal como se indica en los puntos 63 a 65 anteriores. Por un lado, este requisito responde a exigencias ligadas a las relaciones entre Estados miembros de la zona euro y otros Estados miembros y a la voluntad de no disminuir el poder del Consejo ECOFIN, centro de la potestad decisoria a nivel de la Unión en lo que respecta a la coordinación económica. Por este motivo, el Eurogrupo, como organismo informal, se concibió sin ninguna potestad decisoria propia, extremo que, por lo demás, fue confirmado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Mallis.⁵⁴ Por el otro lado, el requisito de la informalidad responde a la inquietud de garantizar la independencia del BCE del poder político, en particular de los Estados miembros. Por lo tanto, la informalidad constituye una condición previa para el diálogo entre las autoridades competentes de la política monetaria y las autoridades competentes de la política económica en la UEM.

87. Por otra parte, cuestiones como las estrategias fiscales o presupuestarias o las perspectivas de crecimiento económico no siempre exigen decisiones inmediatas, sino que más bien requieren un diálogo regular y un intercambio constante de opiniones que permita a cada ministro ahondar con total confidencialidad en el análisis de la situación de su Estado miembro, en especial en el contexto europeo y, en consecuencia, en las posibles opciones de que dispone.

88. En cualquier caso, el Eurogrupo ejerce una influencia considerable en todos los niveles de la gobernanza de la UEM, como, por lo demás, se ha demostrado incluso recientemente:⁵⁵ a nivel de la Unión, al poder establecer los acuerdos del Consejo ECOFIN mediante una posición coordinada de los Estados miembros de la zona euro en el seno del Consejo; a ese nivel, el Eurogrupo desempeña también un papel político muy importante en los ámbitos mencionados en el punto 80 anterior; a nivel

53 En la práctica, en las reuniones del Eurogrupo participan exclusivamente los ministros, el miembro de la Comisión y el presidente del BCE, más un solo colaborador, lo que da lugar a un número total de participantes mucho más limitado (aproximadamente unas cuarenta personas) en comparación con las reuniones del Consejo ECOFIN, a las que pueden asistir más de 150 personas.

54 Véase el apartado 60 anterior.

55 Precisamente de manera reciente se ha encomendado al Eurogrupo la tarea de elaborar las estrategias para hacer frente a las consecuencias económicas de la epidemia de la COVID-19. Véase la Declaración conjunta de los miembros del Consejo Europeo de 26 de marzo de 2020, punto 14.

nacional, mediante la posibilidad de coordinar medidas o intervenciones adoptadas a nivel nacional por los Estados miembros de forma individual; y a nivel intergubernamental, por ejemplo, en la medida en que los ministros que participan en el Eurogrupo también son miembros del Consejo de Gobernadores del MEDE.⁵⁶

89. La influencia del Eurogrupo sigue siendo, no obstante, meramente política. En efecto, como organismo de carácter informal, el Eurogrupo no solo no dispone de competencias propias, sino que tampoco cuenta con ninguna facultad de sancionar el incumplimiento por parte de sus participantes en relación con la implementación de los objetivos políticos acordados. Los ministros que participan en las reuniones son siempre legalmente libres de apartarse, en los órganos decisorios de la Unión, nacionales o intergubernamentales, de los acuerdos políticos alcanzados en el seno del Eurogrupo. La capacidad del Eurogrupo de influir en la gobernanza económica depende de su capacidad de suscitar el respeto voluntario de las posiciones comunes. En otras palabras, el resultado de los debates en el seno del Eurogrupo debe ser realmente consensuado.⁵⁷

90. Además, la falta de competencia propia implica que los acuerdos políticos alcanzados en el seno del Eurogrupo se aplicarán necesariamente mediante actos adoptados en otras sedes, ya sean actos de la Unión, de los Estados miembros o de foros intergubernamentales externos al marco jurídico de la Unión, como el MEDE.

4. Sobre la naturaleza jurídica del Eurogrupo

91. Teniendo en cuenta el complejo marco constitucional antes expuesto y a la luz de la caracterización del Eurogrupo efectuada en la sección anterior, ¿cuál es su naturaleza jurídica?

92. Para responder a esta pregunta procede efectuar un análisis de las disposiciones pertinentes de los Tratados a la luz de la función que el Eurogrupo desempeña en la particular arquitectura constitucional de la UEM. A este respecto, siendo indiscutible que el Eurogrupo se constituyó como un organismo de naturaleza intergubernamental externo al marco institucional y jurídico de la Unión,⁵⁸ la interpretación de las disposiciones correspondientes de Derecho primario de la Unión tendrá como finalidad comprobar si el Tratado de Lisboa efectuó un mero reconocimiento de dicho organismo o si pretendió modificar su naturaleza jurídica, de manera que, al estar comprendido ahora en dicho marco institucional y jurídico de la Unión, el Eurogrupo pueda ser considerado una institución en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo.

⁵⁶ Véase el artículo 5, apartado 1, del Tratado MEDE.

⁵⁷ Para un interesante análisis del funcionamiento concreto del Eurogrupo, en particular en relación con el carácter informal de las reuniones, véase la obra de Uwe Puetter, *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Mánchester, 2006. A este respecto, véase, específicamente la p. 5.

⁵⁸ Como ya se ha señalado en el punto 62 anterior, el Eurogrupo, en efecto, fue creado originalmente mediante un acto que no pertenece al sistema de fuentes de la Unión, por un órgano, el Consejo Europeo, que, en el momento de su creación, no estaba comprendido en el marco institucional de la Unión.

93. En este orden de ideas, desde un punto de vista *literal*, es preciso señalar que tanto el artículo 137 TFUE como las disposiciones del Protocolo n.º 14, por un lado, han mantenido la denominación del organismo como «grupo» —sin recalificarlo, por lo tanto, como «consejo» o «comité»— y, sobre todo, por el otro lado, se refieren explícitamente a reuniones de los «ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro» y de «carácter informal». ⁵⁹ Esta formulación reproduce casi literalmente la empleada en la Resolución del Consejo Europeo de 1997. ⁶⁰

94. Aparte de la calificación de las reuniones como «informales», que está vinculada a la función específica del Eurogrupo, que retomaré en breve, ⁶¹ considero que la referencia explícita a los ministros de los Estados miembros indica que, cuando participan en las reuniones del Eurogrupo, actúan en su calidad nacional de ministros.

95. En mi opinión, esta interpretación se ve reforzada por la frase posterior de dicha disposición, que señala que las reuniones tienen por objeto el examen de «cuestiones vinculadas a las *responsabilidades específicas que comparten* en lo relativo a la moneda única». El uso de esta terminología pone de relieve que las responsabilidades objeto de las reuniones siguen correspondiendo a cada ministro, como consecuencia de sus competencias de nivel nacional y no se transfieren al foro en la que estos se reúnen, aun cuando estas responsabilidades, que se han atribuido a cada participante a nivel nacional, se solapan entre sí a resultas de la creación de la moneda única.

96. La interpretación literal, que ciertamente no resulta decisiva como tal es un asunto como el que nos ocupa, parece no obstante poner de manifiesto la intención de los redactores del Tratado de Lisboa de tomar nota de la existencia del Eurogrupo como foro de debate a nivel intergubernamental, más que de constituirlo como un organismo de la Unión por sí mismo.

97. Esta interpretación se ve corroborada, desde un punto de vista *sistemático*, ⁶² por una comparación entre la terminología utilizada en el artículo 137 TFUE y en el Protocolo n.º 14 y la utilizada en otras disposiciones de los Tratados. En efecto, la terminología empleada respecto del Eurogrupo se diferencia de una manera evidente, en primer lugar, de la utilizada para la composición del Consejo en el artículo 16 TUE, apartado 2, en virtud del cual «el Consejo estará *compuesto* por un *representante* de cada Estado miembro, de rango ministerial». ⁶³ Por lo tanto, la disposición relativa al Consejo no se refiere a los ministros, actuando en su calidad nacional, sino al Consejo como institución de la Unión compuesto por representantes de cada Estado miembro.

98. En segundo lugar, los términos utilizados en el artículo 137 TFUE y en el Protocolo n.º 14, se diferencian también, de manera evidente, de los utilizados en los artículos 136 TFUE, apartado 2, y 138 TFUE, apartado 3, que tienen por objeto los acuerdos sobre las medidas que afectan exclusivamente a los Estados miembros cuya moneda es el euro. ⁶⁴ Estas normas disponen, en efecto,

⁵⁹ Véase, específicamente, el artículo 1, primera frase del Protocolo n.º 14.

⁶⁰ La diferencia lingüística más relevante se refiere a la sustitución de los términos «los Ministros [...] tendrán la facultad de reunirse entre ellos de modo informal» por el uso del actual «los ministros [...] mantendrán reuniones de carácter informal». Sin embargo, desde un punto de vista literal, esta modificación tiende, en mi opinión, más bien a confirmar la interpretación, propuesta en los siguientes puntos, de que el Protocolo n.º 14 no autoriza a los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro a reunirse, sino que toma nota del hecho de que estos se reúnen. La versión española utiliza el futuro «mantendrán». La versión italiana, que utiliza el presente, se corresponde con las versiones francesa, alemana, neerlandesa y portuguesa. En cambio, la versión inglesa resulta más ambigua, dado que sustituye la expresión «may meet» por la expresión «shall meet». Sin embargo, el término «shall», que generalmente señala una obligación, parece referirse al carácter informal de la reunión (*shall meet informally*), que como se ha visto, constituye un atributo fundamental del Eurogrupo (véanse los puntos 84 y siguientes anteriores).

⁶¹ Véase el punto 102 posterior.

⁶² Desde un punto de vista sistemático, también se puede señalar que, como elemento por sí mismo no decisivo, sino indicativo, el Eurogrupo no se menciona en los Tratados entre las instituciones, sino en el capítulo dedicado a las disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro y en un protocolo específico.

⁶³ El subrayado es mío.

⁶⁴ El artículo 136 TFUE, apartado 2, se refiere a los acuerdos que tienen por objeto medidas relativas exclusivamente a los Estados miembros cuya moneda es el euro contempladas en el apartado 1 de dicho artículo. El artículo 138 TFUE, apartado 3, se refiere a los acuerdos que tienen por objeto medidas, adoptadas de conformidad con el apartado 2 de dicho artículo, para contar con una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales para los Estados miembros cuya moneda es el euro.

que «únicamente participarán en las votaciones sobre las medidas contempladas en el apartado 1 los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro». ⁶⁵ En los mismos términos se expresa el artículo 15 del Reglamento n.º 472/2013 y en el mismo sentido el artículo 139 TFUE, apartado 4, en relación con el apartado 1 del mismo artículo.

99. La utilización de una terminología tan diferente confirma, a mi parecer, que cuando los redactores el Tratado de Lisboa han querido referirse a los representantes de los Estados miembros cuya moneda es el euro que actúan en el seno de una institución o de un órgano de la Unión, han utilizado términos distintos de los empleados con respecto al Eurogrupo.

100. Por otro lado, desde un punto de vista *histórico*, de la lectura de los actos de la Convención sobre el futuro de Europa que dio lugar a las disposiciones en cuestión, no se desprende la voluntad de incluir al Eurogrupo en el marco institucional de la Unión, sino que más bien se encuentran indicios que apuntan en sentido contrario. ⁶⁶

101. Desde un punto de vista *teleológico*, del análisis de la génesis y de la función del Eurogrupo en la arquitectura constitucional de la UEM, anteriormente realizado, se deriva que la mención del Eurogrupo en el artículo 137 TFUE y el Protocolo n.º 14 pretende llevar a cabo un reconocimiento formal de una entidad preexistente y externa al marco institucional de la Unión. A través de dicho reconocimiento también se ha facultado, de manera formal mediante disposiciones de Derecho primario, a las instituciones de la Unión para participar en dicho foro, específicamente a la Comisión, cuya participación es en la actualidad obligatoria, y al BCE, cuya invitación se ha convertido en obligatoria. Este reconocimiento, además, a falta de la creación de un órgano decisorio autónomo para los Estados miembros de la zona euro, ha permitido, respondiendo a las exigencias de los demás Estados miembros, no disminuir la función fundamental del Consejo en materia de coordinación económica.

102. El carácter externo al marco jurídico de la Unión permite al Eurogrupo mantener la informalidad, que constituye un requisito esencial de su función. Esta, en efecto, permite al Eurogrupo operar como foro de debate político, en el que se puede lograr compaginar intereses complejos y, en consecuencia, hacer que surjan acuerdos entre los Estados cuya moneda es el euro.

103. El Eurogrupo actúa, como ya se ha señalado, como instrumento de coordinación, como «puente» entre los diferentes niveles en los que tiene lugar la gobernanza de la UEM, a saber, el nivel nacional, el de la Unión, en el que la coordinación se logra mediante la participación en las reuniones de la Comisión y del BCE, y el nivel intergubernamental externo al marco jurídico de la Unión.

104. En particular, la participación obligatoria de la Comisión, que conserva su función de guardiana de los Tratados, como se desprende del artículo 17 TUE, apartado 1, ⁶⁷ tiene como finalidad, en particular, garantizar que las actividades de este foro de debate se desarrollen de una forma compatible con el Derecho de la Unión, al que están vinculadas. Además, en virtud del principio de igualdad de trato de los Estados miembros, la Comisión tiene la obligación de ser neutral y está en

⁶⁵ El subrayado es mío.

⁶⁶ Véase, por ejemplo, la *Contribución conjunta franco-alemana sobre la gobernanza económica* (CONV 470/02) en la que se propone, por un lado, «reconnaître l'existence de l'Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité» (el subrayado es mío) y, por el otro lado, crear un Consejo Euro-ECOFIN compuesto exclusivamente por representantes de los Estados miembros de la zona euro, como ya había sugerido la Comisión (véase CONV 391/02). Esta segunda propuesta, que, en esencia, habría creado un órgano deliberativo *ad-hoc* en la Unión para los Estados miembros cuya moneda es el euro, no fue acogida.

⁶⁷ Véase, por analogía, el apartado 59 de la citada sentencia Ledra.

condiciones de elaborar una mejor visión de conjunto de los problemas inherentes a la zona euro y crear un diálogo más equilibrado entre los distintos actores implicados.⁶⁸ En cuanto a la participación del BCE, esta responde a la necesidad, ya mencionada, de garantizar una conexión entre la política económica y la política monetaria en la UEM,⁶⁹ respetando la independencia del BCE.

105. La declaración del carácter externo del Eurogrupo al marco institucional de la Unión no queda desvirtuada, desde mi punto de vista, por el hecho de que una serie de disposiciones de Derecho derivado de la Unión mencionen a dicho organismo. Estas disposiciones, en efecto, no definen una atribución de facultades específicas del Eurogrupo, pero le permiten recibir información y mantener debates bien fundamentados sobre cuestiones relativas a las políticas económicas de la zona euro o que son relevantes en relación con la moneda única. Ciertamente, estas disposiciones integran al Eurogrupo en mecanismos de supervisión (*oversight*) y de rendición de cuentas (*accountability*) previstos por el Derecho de la Unión, si bien, de manera coherente con el enfoque semiintergubernamental mencionado en los puntos 51 a 53 anteriores, responden a la exigencia de vincular las competencias de la Unión a las políticas económicas que siguen siendo competencia de los Estados miembros.

106. En conclusión, desde mi punto de vista, del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que el Eurogrupo debe considerarse un organismo que refleja de una forma particular el carácter intergubernamental presente en la arquitectura constitucional de la UEM.⁷⁰ Concebido como un organismo meramente intergubernamental, en el complejo marco de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros en el ámbito de la UEM, dicho organismo garantiza una función de nexo entre la esfera estatal y la esfera de la Unión. El Tratado de Lisboa ha reconocido la existencia de dicho organismo externo al marco jurídico de la Unión y ha formalizado la participación de la Comisión y del BCE en sus trabajos, pero no ha pretendido modificar su naturaleza jurídica, que está estrechamente vinculada a su papel de «puente» entre los Estados miembros y la Unión.

107. De todo lo anterior se sigue que, puesto que el Eurogrupo es un organismo externo al marco institucional y jurídico de la Unión, los órganos jurisdiccionales de la Unión no disponen de competencia judicial para conocer de las acciones de indemnización ejercitadas contra dicho organismo, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, por posibles daños ocasionados por los actos supuestamente perjudiciales adoptados por el Eurogrupo. De ello se desprende que, puesto que el Tribunal General reconoció esta competencia judicial en las sentencias recurridas, dichas sentencias adolecen de un error de Derecho y deben anularse en la medida en que reconocen la competencia judicial de los órganos jurisdiccionales de la Unión para conocer de las acciones de indemnización ejercitadas contra el Eurogrupo.

108. Esta conclusión no ha sido desvirtuada por consideraciones relativas al principio del Estado de Derecho (o de la Unión de Derecho, en los términos empleados por el Tribunal General) en relación con las exigencias vinculadas al respeto del principio de la tutela judicial efectiva. Abordaré esta cuestión en la próxima sección.

68 Como instancia de recopilación y de tratamiento de la información necesaria para el ejercicio de la supervisión, la Comisión desempeña además un papel de síntesis de los desarrollos económicos comunes y es un sujeto particularmente adecuado para presentar un diagnóstico común de la situación económica de la zona euro. La Comisión consulta al Eurogrupo sobre todas las decisiones importantes que están comprendidas en el ámbito de su responsabilidad en la UEM.

69 Véanse los puntos 63 a 68 anteriores.

70 No constituye, en efecto, una expresión de una forma de cooperación reforzada entre Estados miembros, puesto que no se cumplen los requisitos previstos en los artículos 20 TFUE y 326 a 334 TFUE, ni parece que sea comparable con otras formas de cooperación existentes en el pasado, como la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior en el marco del Tratado de Maastricht.

5. Sobre el principio de la tutela judicial efectiva

109. El Tribunal General consideró en las sentencias recurridas que la falta de reconocimiento del Eurogrupo como ente de la Unión sería contraria al principio de la «Unión de Derecho», puesto que permitiría la creación, dentro del ordenamiento jurídico de la Unión, de organismos cuyos actos y comportamientos no podrían comprometer la responsabilidad de esta.⁷¹

110. El principio de la tutela judicial efectiva constituye un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y que en la actualidad se reconoce en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.⁷²

111. La conclusión sobre la naturaleza jurídica del Eurogrupo, que excluye su calificación como institución en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, se entiende sin perjuicio de la plena aplicación del principio de la tutela judicial efectiva y no contraviene la idea de la «Unión de Derecho». En efecto, la tutela judicial de los particulares queda garantizada, ya que estos pueden ejercitar una acción de responsabilidad extracontractual contra las instituciones que adoptan los actos y los comportamientos que plasman y desarrollan las conclusiones del Eurogrupo.

112. Como se ha puesto de relieve en el punto 90 anterior, los acuerdos políticos alcanzados en el seno del Eurogrupo, al no disponer este de competencias formales, se materializan y se aplican mediante actos y actividades de otros organismos, ya sean de la Unión o externos a su marco jurídico. En consecuencia, la actividad del Eurogrupo tiene lugar en una fase anterior a la adopción de comportamientos imputables a varios organismos. El Eurogrupo interviene en una fase, por muy importante que sea, que forma parte de un más amplio *decision making process*.

113. El hecho de que no se califique al Eurogrupo de «institución» en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, no excluye la responsabilidad de la Unión, cuando concurren los requisitos recordados en el punto 38, respecto de las acciones por las que el Consejo y la Comisión hayan dado aplicación a las decisiones del Eurogrupo. Los particulares pueden ejercitar una acción de reparación del daño, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, contra las instancias de la Unión, generalmente el Consejo, que dan aplicación a los acuerdos celebrados en el seno del Eurogrupo.

114. Así pues, en cuanto atañe, en particular, al presente asunto, los demandantes en primera instancia han podido en primer lugar ejercitar una acción contra el Consejo para solicitar la reparación como consecuencia de la adopción de la Decisión 2013/236 (al menos en relación con algunas de las medidas propuestas en la misma), así como contra la Comisión y el BCE por el examen de la aplicación del programa de ajuste macroeconómico para Chipre con arreglo al artículo 1, apartado 2, de dicha Decisión.⁷³

115. Por otra parte, en virtud de los principios expuestos en la sentencia Ledra, los demandantes han podido ejercitar una acción contra la Comisión y el BCE para obtener la reparación del perjuicio que hayan podido sufrir como consecuencia de los comportamientos supuestamente ilegales llevados a cabo por estas instituciones al negociar y firmar el Memorándum de Entendimiento de 26 de abril de 2013.⁷⁴

71 Apartados 114 (asunto T-680/13) y 110 (asunto T-786/14) de las sentencias recurridas.

72 Véase, en particular, la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 49.

73 Véanse los apartados 192 y 198 (asunto T-680/13) y 191 y 197 (asunto T-786/14) de las sentencias recurridas.

74 Véanse los apartados 201 y 203 (asunto T-680/13) y 200 y 202 (asunto T-786/14) de las sentencias recurridas y los apartados citados en las mismas de la sentencia Ledra.

116. De este modo, se garantizó a los demandantes la posibilidad de ejercitar una acción para obtener la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por estos como consecuencia de la ejecución de lo que ellos denominan como «el plan de acción establecido» en la Declaración del Eurogrupo de 25 de marzo de 2013.⁷⁵

117. Con respecto a esta posibilidad de tutela, una acción de indemnización ejercitada contra el Eurogrupo no añadiría casi nada. En caso de ser admisible con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, dicha acción tendría por objeto, en cualquier caso, imputar posibles comportamientos perjudiciales supuestamente llevados a cabo por dicho organismo a la Unión. En efecto, es cierto que el Eurogrupo carece de personalidad jurídica,⁷⁶ mientras que la Unión es el único ente, junto con el BCE,⁷⁷ que dispone de personalidad jurídica propia. En consecuencia, los posibles perjuicios causados por el comportamiento del Eurogrupo serían imputables a la Unión. El resultado no cambia si se puede, como he señalado, exigir a la Unión que responda por los comportamientos del Consejo y de la Comisión que dan aplicación a las decisiones del Eurogrupo.

118. Procede ahora tomar en consideración la participación de la Comisión en las reuniones del Eurogrupo.

119. A este respecto, es preciso señalar antes de nada que, a efectos de determinar si una vulneración de los derechos de los particulares, que debe resultar de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que persigue conferir derechos a los particulares⁷⁸ puede imputarse o no a una institución de la Unión con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, es fundamental identificar exactamente el comportamiento imputable a dicha institución que haya contribuido significativamente a generar la infracción. Procede, pues, considerar en la concatenación de acontecimientos, si, en caso de que la institución en cuestión hubiera optado por actuar de un modo distinto, esto habría evitado que la infracción en cuestión se materializase.

120. Por lo que se refiere específicamente a las declaraciones del Eurogrupo, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de aclarar que las declaraciones de este tipo, con las que se exteriorizan los resultados de los debates que se han mantenido en su seno y los acuerdos políticos alcanzados en el mismo, no son el resultado de la potestad decisoria de la Comisión⁷⁹ y, en consecuencia, no pueden, como tal, imputarse a esta institución.

121. No obstante, el Tribunal de Justicia también ha puesto de manifiesto, como se desprende del artículo 17 TUE, apartado 1, que la Comisión, «promoverá el interés general de la Unión» y «supervisaré la aplicación del Derecho de la Unión»⁸⁰ y que esta conserva su función de guardiana de los Tratados, como resulta de dicha disposición, también cuando actúa fuera del marco jurídico de la Unión.⁸¹

75 Véase el punto 20 del recurso de casación interpuesto por los demandantes en primera instancia en el asunto C-603/18 P.

76 Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en los asuntos acumulados Mallis y otros/Comisión y BCE (C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:294), punto 63.

77 Véanse el artículo 47 TUE y el artículo 282 TFUE, apartado 3.

78 Véase la sentencia Ledra, apartado 65 y jurisprudencia reiterada citada.

79 Véase la sentencia Mallis, apartado 57.

80 Véanse las sentencias Pringle, apartado 163, y Ledra, apartado 57.

81 Véase, por analogía, la sentencia Ledra, apartado 59.

122. A este respecto, procede señalar que las reuniones del Eurogrupo tienen como finalidad lograr una mayor coordinación de las políticas económicas de la zona euro. Mediante su participación en dichas reuniones, que pasó a ser obligatoria con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión contribuye significativamente a los debates que se mantienen en el seno del Eurogrupo y a las actividades de este. En estas condiciones, cabe considerar que, mediante su participación en las reuniones que se mantienen en el seno de dicho organismo, la Comisión promueve el interés general de la Unión.⁸²

123. En estas circunstancias, cuando la Comisión participa en las reuniones del Eurogrupo, no puede contribuir, mediante su conducta, a una infracción de las normas de la Unión.⁸³

124. A este respecto, es preciso subrayar que, incluso cuando actúan fuera del marco de la Unión, las instituciones de la Unión deben respetar escrupulosamente el Derecho de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales les sigue siendo aplicable.⁸⁴

125. La participación obligatoria de la Comisión en las reuniones del Eurogrupo, en el marco del cual conserva la citada función de guardiana de los Tratados, como resulta del artículo 17 TUE, apartado 1, y las tareas que lleva a cabo en el mismo le permiten verificar la conformidad con el Derecho de la Unión y, en particular, con la Carta, del desarrollo de las actividades del Eurogrupo.⁸⁵

126. De lo anterior se desprende que no puede excluirse que, en circunstancias excepcionales, puedan considerarse imputables a la Comisión las consecuencias perjudiciales resultantes de su supuesta inacción a la hora de verificar la conformidad con el Derecho de la Unión de las decisiones del Eurogrupo.⁸⁶ Esto añade un grado adicional de eficacia a la tutela judicial que se garantiza a los particulares.

6. Observaciones finales

127. Del análisis efectuado se desprende que, en mi opinión, el Tribunal General reconoció erróneamente su competencia judicial respecto de las acciones de indemnización ejercitadas, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, contra el Eurogrupo. Por consiguiente, las sentencias recurridas deben ser anuladas en la medida en que reconocen al Tribunal General dicha competencia judicial.

128. En el presente asunto, considero que, de conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, el estado del litigio permite al Tribunal de Justicia resolver él mismo definitivamente el asunto a este respecto. En efecto, de las conclusiones que figuran en los puntos 106 y 107 anteriores se desprende que cabe estimar las excepciones de inadmisibilidad propuestas por el Consejo en primera instancia con respecto al Eurogrupo.

⁸² Véase, por analogía, la sentencia Pringle, apartado 164.

⁸³ A este respecto, véase el punto 69 de las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en los asuntos acumulados Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:290).

⁸⁴ Véanse la sentencia Ledra, apartado 67 y los puntos 69 y 85 de las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en los asuntos acumulados Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:290). Véase también el punto 176 de la opinión de la Abogada General Kokott presentada en el asunto Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

⁸⁵ Véase, por analogía, la sentencia Pringle, apartado 164. A este respecto procede, no obstante, señalar que, contrariamente a lo que sucede en el marco del Tratado MEDE, cuyo artículo 13, apartado 3, y 4, atribuye tareas específicas y, por lo tanto, un poder (deber) de bloquear el proceso íntegro de adopción del comportamiento que pueda resultar perjudicial (véanse los apartados 58 y 59 de la sentencia Ledra y el punto 82 de las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en los asuntos acumulados Mallis y otros/Comisión y BCE (C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:294), la Comisión no dispone de poderes análogos en el marco del Eurogrupo.

⁸⁶ Véase por analogía el apartado 64 de la sentencia Ledra.

129. Por último, en lo que atañe a las costas, si el Tribunal de Justicia coincide con mi apreciación, los demandantes en primera instancia serán las partes que hayan visto desestimadas sus pretensiones en los asuntos C-597/18 P y C-598/18 P y deberán ser condenadas a cargar con las costas relativas a estos dos asuntos, mientras que la República de Finlandia cargará con sus propias costas.⁸⁷

VI. Conclusión

130. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie en el siguiente sentido:

- 1) Anular las sentencias del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de julio de 2018, K. Chrysostomides & Co. y otros/Consejo y otros (T-680/13, EU:T:2018:486), y Bourdouvali y otros/Consejo y otros (T-786/14, EU:T:2018:487), en la medida en que desestiman las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Consejo de la Unión Europea con respecto al Eurogrupo.
- 2) Declarar la inadmisibilidad de los recursos interpuestos en primera instancia por K. Chrysostomides & Co. y otros y por Bourdouvali y otros en la medida en que se dirigen contra el Eurogrupo.
- 3) Condenar a K. Chrysostomides & Co. y otros y a Bourdouvali y otros al pago de las costas de los procedimientos de casación seguidos en los asuntos C-597/18 P y C-598/18 P.
- 4) La República de Finlandia cargará con sus propias costas.

⁸⁷ Con arreglo a los artículos 184, apartado 2, 138, apartado 1, y 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia; los últimos dos artículos son aplicables al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento de Procedimiento.