

CHRYSSOSTOMIDES: COMPLETANDO EL PUZZLE CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

DANIELA DOBRE

*Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Granada*

TRC, n.º 49, 2022, pp. 437-460
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. El origen de la controversia. III. La imputación de responsabilidad jurídica: un asunto pendiente. IV. Tras Chrysostomides: la posición del Eurogrupo en la estructura constitucional de la Unión. V. Conclusiones: ¿cómo conceptualizar jurídicamente al Eurogrupo?

I. INTRODUCCIÓN

En el presente texto se analiza la sentencia del Tribunal de Justicia, de 16 de diciembre de 2020, recaída en el asunto Chrysostomides¹. El interés constitucional de la resolución radica en el estatus que otorga al Eurogrupo, institución capital en el diseño de la política económica europea, y por ende española². Es este sin duda, un órgano de naturaleza incierta, desprovisto de delimitación precisa en el Derecho originario. Recordemos que el Eurogrupo apareció en la Resolución del Consejo Europeo del 13 de diciembre de 1997³. Los Tratados fundacionales de la

1 Asuntos acumulados C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P y C-604/18 P, ECLI:EU:C:2020:1028.

2 Se ha hablado, en este sentido, de un «protagonismo estelar» del «entramado intergubernamental» de la Unión (en el cual destaca el Eurogrupo) especialmente «tras la larga crisis económica y la súbita crisis de las deudas soberanas», MANGAS MARTÍN, A., «El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 50, 2015, pp. 13-42, p. 32. Según la autora, la influencia del Eurogrupo —«que no es una institución, sino una reunión informal de los Estados del euro»— es «desestabilizadora sobre los equilibrios básicos [de la Unión]», p. 33, n.º 31.

3 DO 1998, C. 35, p. 1.

Unión recogieron tardíamente esta referencia expresa, mediante la reforma de Lisboa: «[l]as modalidades de las reuniones entre los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro se establecen en el Protocolo sobre el Eurogrupo»⁴. El Protocolo n.º 14⁵ —con un somero contenido compuesto por dos disposiciones jurídicas— estableció la participación de la Comisión en dichas reuniones «informales» y la posibilidad de invitar al Banco Central Europeo (BCE)⁶. También introdujo la figura del Presidente del Eurogrupo, elegido por mayoría [de los Estados miembros de la eurozona] para un período de dos años y medio⁷.

La primera reunión del Eurogrupo se llevó a cabo en Luxemburgo, el 4 de junio de 1998; es decir, seis meses antes del inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM)⁸. Es un hecho sobradamente conocido que la culminación de esta fase supuso la plena materialización de un «arreglo institucional [...] innovador y único»⁹, esto es, la cesión de competencias en materia de política monetaria a la Unión. El ejercicio de esta competencia se llevaría a cabo por el recién creado BCE¹⁰ y se complementaría por la adecuada regulación de los déficits presupuestarios nacionales y la coordinación de las políticas económicas estatales. De modo que el Eurogrupo respondería al deseo de «coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas en la zona del euro»¹¹ y a la «necesidad de [mantener] 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»¹².

Desde la perspectiva constitucional, el estudio del asunto Chrysostomides se justifica a través de tres razones fundamentales. La primera aborda una dimensión jurídico-procesal, al declararse la improcedencia del recurso por responsabilidad extracontractual de la Unión ex artículo 340 (párrafo segundo) del TFUE para enjuiciar los actos del Eurogrupo; esta cuestión trasciende, sin embargo, los aspectos procesales y avanza la consideración que se atribuye al Eurogrupo (III.2). En segundo lugar, el supuesto de hecho se enmarca en el contexto del control jurídico

4 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 137.

5 Anexo al Tratado UE, DOUE C 326, 26.10.2012, p. 283.

6 Protocolo n.º 14, art. 1.

7 Ibid., art. 2.

8 Decisión del Consejo Europeo de 2 y 3 de mayo de 1998, siguiendo la ruta establecida en el Informe Delors. Véase infra n.º 9.

9 DELORS, J., «Report on economic and monetary union in the European Community», Collection of papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Luxemburgo: 1989, pp. 13-15. Disponible en: http://aei.pitt.edu/1008/1/monetary_delors_collected_papers.pdf (consulta: 6.12.2021).

10 Tratado de Maastricht, artículo 4 B).

11 Protocolo n.º 14, Preámbulo.

12 Ibid. Sobre la arquitectura institucional originaria de la UEM y sus transformaciones más importantes, véase, en general, OLESTI RAYO, A., «El proceso de integración europeo y el futuro de la Unión Económica y Monetaria, Anuario Español de Derecho Internacional, n.º 34, 2018, pp. 881-899; LASTRA, R.M. y LOUIS, J.-V., «European Economic and Monetary union: History, Trends and Prospects», Yearbook of European Law, n.º 32, 2013, pp. 57-206, esp. 93-94.

de las medidas de gestión de la crisis financiera global. Por este motivo, el asunto Chrysostomides es esencial para construir un mapa completo de la jurisprudencia del TJ en la materia. Resulta fundamental aclarar cuáles fueron los aspectos ya dilucidados por la vía de la interpretación judicial desde el 2012 en adelante (III.1). Por último —y sobre todo— la sentencia aclara cuál es el status del Eurogrupo en la arquitectura institucional de la UEM (IV). La definición de este órgano realizada por el Tribunal de Justicia destaca por su profunda desconexión con la realidad constitucional, en tanto que le niega al Eurogrupo cualquier relevancia política. Dicho rechazo se produce en el asunto Chrysostomides de dos formas diferentes. Indirectamente, sustrayéndose al Derecho «solo» los actos producidos por el órgano (sentencia recaída en primera instancia). Alternativamente, posicionando al propio órgano fuera del circuito real de toma de decisiones (sentencia recaída en casación). La imposibilidad de «ver» jurídicamente un poder político esencial en la estructura constitucional de la Unión conlleva intrínsecamente la ausencia de medios aptos para someterlo a las limitaciones propias del Derecho.

De este modo, la relevancia de la sentencia analizada sobrepasa el ámbito concreto de las medidas anti-crisis y su control. Supera, en definitiva, la frontera de las decisiones adoptadas en el marco del MEDE y su relación con el ordenamiento jurídico supranacional, abriendo una reflexión clásica de teoría constitucional: ¿cómo insertar un órgano de vital relevancia político-constitucional en la realidad jurídica? En otras palabras, ¿qué herramientas tendría la ciencia jurídica para conceptualizar al Eurogrupo? En el trabajo se esboza una propuesta en relación con este interrogante (V).

II. EL ORIGEN DE LA CONTROVERSIA

1. El supuesto de hecho en el contexto de la crisis financiera global

A raíz de la resolución bancaria de entidades de crédito chipriotas¹³ llevada a cabo en el año 2013, depositantes y accionistas de dos sucursales griegas¹⁴ solicitan indemnización por responsabilidad extracontractual de la Unión. Se sostiene que la pérdida del valor nominal de las acciones y de los depósitos no garantizados (es decir, los superiores a 100.000 euros) fue causada por actos de las instituciones de la Unión, ya que la reestructuración bancaria y la recapitalización interna se configuraron como condiciones indispensables del rescate europeo concedido a la República de Chipre.

Es evidente que el supuesto de hecho no puede desligarse de su contexto. A pesar de que las circunstancias más relevantes a los efectos de este análisis

13 Cyprus Popular Bank Public Co. LTD y Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia LTD.

14 Laiki y BoC.

jurisprudencial son de esencia jurídico-procesal, la marcada naturaleza político-económica —tal vez, incluso moral¹⁵— de los actos controvertidos recomienda incidir previamente sobre sus antecedentes fácticos. En efecto, el asunto Chrysostomides parte de los notorios acontecimientos producidos desde el 2008 en adelante: una crisis financiera que pronto se convertiría, en el terreno europeo, en una crisis de deuda soberana.

Sin analizar aquí las causas de la crisis¹⁶ o su impacto general sobre la Constitución económica de la Unión¹⁷, resulta necesario explicar brevemente las circunstancias del caso planteado en casación ante el TJ, atendiéndose, en este sentido, a dos aspectos principales. En primer lugar, al desarrollo fáctico de la crisis económica en el territorio chipriota y las medidas nacionales que se implementaron para hacer frente a la misma. En segundo lugar, al diseño jurídico del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), en el marco del cual dichas medidas fueron ideadas. Finalmente, se planteará el quid de la cuestión, en tanto en cuanto ciertas declaraciones del Eurogrupo recogieron las condiciones indispensables para la recepción de la asistencia financiera a través del MEDE.

2. Crisis financiera y deuda soberana de la República de Chipre

A diferencia de otros países europeos en los que se llevaron a cabo rescates públicos (Irlanda, España, Portugal, Grecia), las circunstancias del sector bancario chipriota diferían, entre otros aspectos, por su importante economía sumergida (presuntamente vinculada al blanqueo de capitales¹⁸). En particular, Chipre

15 BLYTH, M., *Austerity. The history of a dangerous idea*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

16 Véase, entre otros, TOOZE, A., *Crashed. How a Decade of Financial Crisis Changed the World*, United Kingdom: Penguin Books, 2018; y, críticamente, EVERSON, M., «The Fault of Law in Economic Crisis», *Law and Critique*, vol. 24, n.º 2, 2013, pp. 107-129. Para un análisis de las consecuencias de la crisis financiera en España, véase MONASTERIO ESCUDERO, C., «Enseñanzas de la crisis financiera para la estabilidad presupuestaria y el control del sector público», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 105, 2015, pp. 51-76.

17 Cfr., sobre todo: TUORI, K., TUORI, K., *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013; IOANNIDIS, M., «Europe's New Transformations: How the EU Economic Constitution changed during the eurozone crisis», *Common Market Law Review*, n.º 53, 2016, pp. 1237-1282. En España: BALAGUER CALLEJÓN, F., AZPITARTE SÁNCHEZ, M., GUILLÉN LÓPEZ, E. y SÁNCHEZ BARRILAO, F. (eds.), *El impacto de la crisis económica en las Instituciones de la UE y los Estados miembros*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2015; AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el Estado constitucional. Crónica política y legislativa del año 2012», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 100, 2014, pp. 151-179; BALAGUER CALLEJÓN, F., «Crisis económica y crisis constitucional en Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 98, mayo-agosto, 2013, pp. 91-107; MENÉNDEZ, A.J., «La mutación constitucional de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 96, 2012, pp. 41-98.

18 Véase, por ejemplo, el informe presentado por Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), de 17.03.2017. Disponible en: <https://www.occrp.org/en/laundromat/the-russian-laundromat-exposed/> (consulta: 6.12.2021).

destacaba en el 2012 por un sistema bancario sobredimensionado, en el cual más de la mitad de los depósitos abiertos pertenecían a corporaciones empresariales rusas¹⁹. Por otro lado, también eran notorias las importantes inversiones privadas (y públicas) en bonos soberanos griegos. De modo que el sector bancario chipriota mantenía relación financiera directa con un Estado ya expuesto al riesgo de colapso.

Por su parte, la República Helénica había procedido —entre otras medidas comúnmente conocidas— a un canje de los instrumentos de deuda, lo que supuso una pérdida de hasta el 50% del valor nominal de los bonos soberanos²⁰. Entre los inversores privados afectados por estas medidas se encontraban también las sucursales griegas Laiki y BoC, que experimentaron una grave pérdida de capital. Al mismo tiempo, el alto nivel de deuda soberana chipriota²¹ y el consiguiente aumento de la prima de riesgo expulsaban *de facto* a este Estado de los mecanismos convencionales de incremento presupuestario, i.e. los mercados de deuda²².

En un primer momento, la República de Chipre intervino en apoyo del sector bancario. Sin embargo, dada su propia crisis de deuda soberana, decidió presentar solicitud de asistencia financiera (SAF) a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF)²³.

3. El MEDE al rescate —y algunos apuntes previos

El MEDE es una «institución financiera internacional» cuya creación se basa en un Tratado Internacional negociado entre los Estados miembros de la zona del euro²⁴. Se trata de una organización pública que, bajo una dinámica típica crediticia,

19 CORTI VARELA, J.: «Direct recapitalization of Banks and Sovereign Debt». En: HINOJOSA-MARTÍNEZ, L.M., BENEYTO, J.M. (eds.): European Banking Union. The new regime, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer-Law and Business, 2015, pp. 126-127.

20 Sin que ello constituyera, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, una carga individual excesiva para los inversores privados: STEDH de 21 de julio de 2016, Mamatas and Others v. Greece, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614 (esp. §§ 117 y 118).

21 Según Eurostat, el 71.1% del PIB en 2011 y el 85.8% en 2012, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5171846/2-22042013-AP-EN.PDF/bb7ad61c-6f17-4a86-8f13-4747a2b6c2ed?version=1.0> (consulta: 06.12.2021).

22 Comisión Europea, 'Macroeconomic imbalances — Cyprus', Occasional Paper n.º 101, 2013, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp101_en.pdf (consulta: 6.12.2021).

23 Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, firmado en Luxemburgo el 11 de junio 2010. BOE n.º 164, de 11 de julio de 2011, pp. 76137-7615. Se trataba de una sociedad anónima con sede en Luxemburgo, posteriormente sustituida por el MEDE.

24 Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012. BOE n.º 239, de 21 de junio de 2012, pp. 70375-70397. Su reforma, acordada en Bruselas el 27 de enero y el 8 de febrero de 2021, se encuentra pendiente de ratificación por los Estados miembros. Sobre los antecedentes y las características estructurales del MEDE, véanse, entre otros, URBANEJA CILLÁN, J., «El Mecanismo Europeo de Estabilidad. Análisis a través de la jurisprudencia comunitaria en el asunto Pringle», Anuario de la Facultad de Derecho, vol. XXX, 2012-2013, pp. 123-159, esp. pp. 136-140; FROSINO, L.,

moviliza dinero condicional para sus miembros en los supuestos excepcionales en los cuales los mecanismos ordinarios de financiación han fallado; y cuando, además, todo ello pueda suponer un riesgo para la zona del euro en su conjunto²⁵.

El capital autorizado del MEDE se conforma a partir de las aportaciones de los Estados miembros, de acuerdo con su clave de contribución²⁶. El voto de cada Estado miembro tendrá un peso proporcional a su contribución inicial²⁷. Además, se establece una excepción de retirada del derecho de voto en caso de retraso en el pago²⁸.

El SAF se proporciona a decisión del Consejo de Gobernadores del MEDE, formado por «miembros con responsabilidad en materia financiera del Gobierno del miembro del MEDE»²⁹. Además, el Presidente del Consejo de Gobernadores (con un mandato de dos años) puede coincidir —y de hecho, coincide generalmente— con el presidente electo del Eurogrupo³⁰. Por otro lado, participan también en las reuniones del Consejo de Gobernadores del MEDE, en calidad de observadores, el miembro de la Comisión Europea responsable de asuntos económicos y monetarios y el Presidente del BCE, así como el Presidente del Eurogrupo (si no es el presidente o un gobernador)³¹.

Otra de las características esenciales del MEDE es la participación de las instituciones de la Unión en el proceso de negociación y concesión del SAF, así como en la supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas. Dicha negociación —materializada en un memorándum de entendimiento (MoU)— se lleva a cabo entre la llamada «troika» y el Estado miembro en cuestión. La aprobación de la propuesta de acuerdo de servicio de asistencia financiera corresponde al Consejo de Gobernadores del MEDE³². Por último, la competencia para la interpretación del Tratado y la resolución de controversias en el marco del MEDE se atribuye al TJUE³³.

En el caso que aquí interesa, el MoU negociado con la República de Chipre fue aprobado el 24 de abril de 2013 por el Consejo de Gobernadores del MEDE

«Reformas en la gobernanza e incertidumbres en la culminación de la Unión Económica y Monetaria», *Revista Europea de Derecho Constitucional*, n.º 25, 2016; LÓPEZ ESCUDERO, M., «Las interminables reformas de la gobernanza económica de la zona euro», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 27, 2012, pp. 1-9.

25 Véase el art. 3 del Tratado del MEDE.

26 *Ibid.*, Anexo I.

27 *Ibid.*, art. 4.7. Según el Bundesverfassungsgericht, la propia participación de Alemania en el MEDE dependería de la positivización de esta clave de contribución en el Tratado. En caso contrario se produciría una cesión de competencias «en blanco», vulneradora del art. 38.1 de la Ley Fundamental. Según el Tribunal, la función presupuestaria que le corresponde al Bundestag refleja la capacidad del Estado constitucional de modelarse a sí mismo de una forma democrática. La transferencia de competencias a cualquier institución ligada a la Unión Europea (o a la propia UE) debe conservar la autonomía del Parlamento para decidir sobre los ingresos y los gastos estatales, tanto en el presente como en el futuro. Véase BVerfG, 2 BvR 1390/12 (paras. 111 y 178 a 185); jurisprudencia consolidada en la 2 BvR 859/155, de 5 de mayo de 2020 (para. 227).

28 Tratado del MEDE, art. 4.8.

29 *Ibid.*, art. 5.1.

30 *Ibid.*, art. 5.2.

31 *Ibid.*, art. 5.3.

32 *Ibid.*, art. 13.3, primer inciso.

33 *Ibid.*, art. 37.

y seis días más tarde por el Parlamento chipriota. Fue durante este mismo proceso de negociación y aprobación del MoU cuando el Eurogrupo llevó a cabo los actos controvertidos, indicándose que el SAF solo se otorgaría tras un proceso concreto de reestructuración y resolución bancarias.

4. Intervención formal del Eurogrupo

El Tratado del MEDE no reconoce papel alguno al Eurogrupo en el procedimiento de concesión del SAF. Actualmente, el protagonismo de este órgano se pone de manifiesto en el Reglamento n.º 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013³⁴, que somete a los Estados miembros de la Unión a una supervisión económica y presupuestaria reforzada cuando experimenten (o corran el riesgo de experimentar) graves dificultades financieras³⁵. La supervisión reforzada es automática para los Estados miembros que reciban una ayuda financiera a través del MEDE³⁶.

Los actos controvertidos del Eurogrupo se conforman, en concreto, por una declaración de 25 de marzo de 2013 y un acuerdo de condicionalidad [a los efectos de recepción del SAF] con idéntica fecha. Estos preveían, entre otras medidas, la creación de un impuesto sobre los depósitos bancarios, la reestructuración y recapitalización de entidades bancarias (*bail-out*) y la recapitalización interna de los titulares de obligaciones de rango inferior (*bail-in*). Todas ellas afectaron la esfera patrimonial de los recurrentes chipriotas.

Existen dos dimensiones relacionadas con estos actos que merecen una especial explicación. De un lado, es necesario tener en cuenta el relevante giro conceptual introducido en el ámbito de la resolución bancaria durante la crisis de Chipre. De otro, se ha de destacar la importante resistencia democrática frente a las concretas condiciones pre-SAF. En cuanto a la primera dimensión, las negociaciones entre la troika y la República de Chipre abordaron, por primera vez a nivel de Unión, el dilema político de toda resolución bancaria, esto es, determinar quién debería soportar los costes del rescate de entidades *too big to fail*³⁷. Además, el dilema presentó una especial intensidad con respecto a Chipre, dadas las particulares circunstancias de su sistema financiero³⁸.

³⁴ DOUE L-140, de 27.5.2013.

³⁵ En particular, la intención de solicitar la asistencia financiera se deberá comunicar al Eurogrupo, Reglamento 472/2013, art. 5. Además de examinar la solicitud, el Eurogrupo recibirá también el informe de evaluación de la sostenibilidad de la deuda pública realizado por la troika, Reglamento 472/2013, art. 6.

³⁶ Ibid., art. 2.3.

³⁷ Sobre los efectos sociales de las crisis bancarias en general (que son, a su vez, fundamento del dilema mencionado), véase LASTRA, R.M., «Multilevel Governance in Banking Regulation». En CHITI, M.P., SANTOROPP, V., (eds.), *The Palgrave Handbook of European Banking Union Law*, Londres: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 3-17.

³⁸ Sobre el giro concreto hacia el *bail-in* en el contexto del rescate de Chipre, véase CORTI VARELA, J.: cit.

Por lo tanto, las soluciones —propuestas en Chipre de manera inédita— deben analizarse también desde esta perspectiva teórica subyacente al objetivo inmediato, consistente en evitar el colapso de un miembro de la eurozona. Particularmente, desde la dimensión del *bail-in* como principio rector de toda resolución bancaria europea, que impone a los accionistas y acreedores de una entidad inviable la asunción de una parte adecuada de las pérdidas³⁹. En efecto, esta dimensión subyace también a los actos controvertidos del Eurogrupo⁴⁰.

Por otro lado, se ha de resaltar la importante resistencia democrática que la República de Chipre manifestó frente a las condiciones pre-SAF de marzo de 2013. Ese mismo mes, la alternativa del colapso superaba para este Estado el terreno de lo hipotético, tomando forma empírica. Se decretó el cierre de las entidades bancarias chipriotas durante diez días y se sometió a debate parlamentario la medida central impulsada por la troika, esto es, la creación del impuesto nacional sobre la totalidad de los depósitos bancarios (incluyéndose también los garantizados). El proyecto fue rechazado por el legislador chipriota.

Posteriormente se aprobó un nuevo proyecto de ley que contemplaba únicamente la reestructuración del BoC y del Laiki, procediéndose al cierre del segundo de ellos. De los 17.000 millones de euros solicitados por la República de Chipre, 7.000 millones provinieron del *bail-in* aprobado por ley nacional. Los 10.000 millones euros restantes se obtuvieron a través del MEDE, entre los cuales 2.500 millones fueron destinados exclusivamente a la recapitalización bancaria.

5. Recurso por responsabilidad extracontractual contra actos del Eurogrupo

La sentencia analizada resuelve varios recursos de casación interpuestos, de un lado, por el Consejo de la Unión⁴¹ y de otro, por accionistas y titulares de depósitos del BoC y Laiki (Chrysostomides y otros), contra las sentencias del Tribunal General (TG)⁴² que desestimaron la pretensión indemnizatoria por la vía del art. 340, segundo párrafo TFUE⁴³. Los demandantes en primera instancia

39 Modelo ya positivizado en la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. DOUE L-173, de 12.6.2014 [esp. art. 34.1 a) y g].

40 Afirma el TJ en la sentencia analizada: «[e]l que no existieran medidas de armonización de la Unión en materia de recapitalización interna de los bancos en el momento de los hechos no significa en modo alguno que los Estados miembros tuvieran prohibido adoptar medidas de recapitalización interna, cuya adopción, no obstante, no puede generar la responsabilidad extracontractual de la Unión» (para. 175).

41 Así como la Comisión, el BCE y el Eurogrupo.

42 STG de 13 de julio de 2018, asunto T-680/13, Chrysostomides, ECLI:EU:T:2018:486. STG de 13 de julio de 2018, asunto T-786/14 Pavlikka, ECLI:EU:T:2018:487.

43 Según el art. 268 del TFUE «[el TJUE] será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 340».

A su vez, este dispone que: «[e]n materia de responsabilidad extracontractual, 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».

imputaban como causa directa de su pérdida patrimonial la condicionalidad pre-SAF, que había sido impuesta, según ellos, mediante los actos controvertidos del Eurogrupo. Las medidas chipriotas constituirían, entonces, una mera ejecución de dicha condicionalidad.

En su resolución, el TG razonó que, a pesar de que el Eurogrupo se engloba en el concepto «institución» [de la Unión] en el sentido del art. 340 TFUE, no existe vínculo entre el daño causado y la actuación de esta. Por su parte, el Consejo solicitaba al TJ la estimación del error de Derecho del TG en lo referente al reconocimiento del Eurogrupo como institución de la Unión.

III. LA IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA: UN ASUNTO PENDIENTE

1. Estado de la cuestión

Según la jurisprudencia del TJ, las «improvisaciones jurídicas»⁴⁴ relacionadas con el MEDE encontrarían, a nivel de la Unión, una única vía posible de oposición jurídico-procesal: el recurso por responsabilidad extracontractual del art. 340 TFUE (párrafo segundo)⁴⁵. Esta afirmación requiere explicar previamente el estado de la cuestión en la materia⁴⁶.

⁴⁴ TUORI, K., «The European Financial Crisis: Constitutional Aspects and Implications», SSRN Electronic Journal, 2012, p. 12.

⁴⁵ Se exceptúan las asistencias financieras destinadas a los Estados miembros de la Unión cuya moneda no es el euro, acordadas sobre la base de los Tratados fundacionales (art. 143 TFUE). En este caso, resultaría procedente, además, el planteamiento de la cuestión prejudicial (art. 267 TFUE). Sobre la diferencia de herramientas procedimentales procedentes según la base jurídica de la asistencia financiera, véase KARATZIA, A., KONSTADINIDES, T., «The Legal Nature and Character of Memoranda of Understanding as Instruments used by the European Central Bank», *European Law Review*, vol. 44, n.º 4, 2019, pp. 444–464, p. 450.

En un primer momento, el TJ inadmitió a trámite las cuestiones prejudiciales por entender que la normativa no constituía aplicación del Derecho de la Unión: ATJ de 14 de diciembre de 2011, asunto C-434/11, *Corpul Național al Polițiștilor* contra *Ministerul Administrației și Internelor (MAI)* y otros, ECLI:EU:C:2011:830; ATJ de 10 de mayo de 2012, asunto C-134/12, *Corpul Național al Polițiștilor* contra *Ministerul Administrației și Internelor* y otros, ECLI:EU:C:2012:288; ATJ de 7 de marzo de 2013, asunto C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte* y otros contra BPN – Banco Português de Negócios SA; ECLI:EU:C:2013:149; ATJ de 26 de junio de 2014, asunto 264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins* contra *Fidelidade Mundial — Companhia de Seguros SA*, ECLI:EU:C:2014:2036; ATJ de 21 de octubre de 2014, asunto C-665/13, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins* y *Via Directa — Companhia de Seguros SA*, ECLI:EU:C:2014:2327.

Posteriormente, a pesar de admitir a trámite las cuestiones prejudiciales, el TJ estableció una interpretación ciertamente contraria a los derechos fundamentales de los demandantes en el procedimiento ante el tribunal nacional: STJ de 13 de junio de 2017, asunto 258/14, *Eugenia Florescu* y otros c. *Casa Județeană de Pensii Sibiu* y otros, ECLI:EU:C:2017:448 (esp. paras. 31-36, 55, 58-59); STJ de 27 de febrero de 2018, asunto C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* contra *Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117 (esp. paras. 45-51).

⁴⁶ Para un análisis exhaustivo de esta cuestión desde la perspectiva de la tutela de los derechos fundamentales, véase DONAIRE VILLA, F.J., «¿Los derechos en serio en la eurozona? Los recortes, las condicionalidades, la Carta y el Tribunal de Justicia», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 29, 2018; idem,

a) *Legalidad del MEDE y participación de instituciones de la Unión*

En un primer momento, el TJ confirmó la legalidad del MEDE a la luz del Derecho de la Unión⁴⁷. Se produjo con ello una flexibilización de la cláusula de no corresponsabilidad financiera del art. 125, observándose dos tipos de limitaciones. Un primer grupo de límites derivarían del «riesgo moral» de la asistencia financiera. De este modo, dicha asistencia sería posible siempre que i) el Estado miembro siguiera siendo responsable de sus propios compromisos frente a sus acreedores; ii) existiera una condicionalidad asociada apta para incentivar una política presupuestaria sana del Estado miembro en cuestión y iii) el apoyo fuera indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto⁴⁸. Un segundo grupo de límites derivarían del principio de democracia nacional⁴⁹, en concreto i) que cada Estado miembro participara según la clave de contribución establecida en el Tratado del MEDE y ii) que se garantizara la intervención del Parlamento nacional en este mecanismo internacional⁵⁰.

Por otro lado, el TJ también analizó la compatibilidad del MEDE con el Derecho de la Unión, desde la perspectiva de la participación de instituciones de la Unión⁵¹. Según el Tribunal, las tareas encomendadas internacionalmente a la Comisión y el BCE «no desvirtúan» las competencias atribuidas por los Tratados de la Unión, ya que, «por importantes que sean», no se trata de potestades decisorias propias; además, solo vinculan al MEDE⁵².

«El Tribunal de Justicia y la tutela de los derechos en la Unión Económica y Monetaria europea», Revista Vasca de Administración Pública, n.º 110, fasc. 2, 2018, pp. 141-189 (así como el resto de las contribuciones del número, dedicado a: «El control democrático y la tutela de los derechos en la Unión Económica y Monetaria»).

47 STJ de 27 de noviembre de 2012, asunto C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756. Véanse también los comentarios relacionados con esta cláusula: LOUIS, J.V., «Guest Editorial: The no-bailout clause and rescue packages», Common Market Law Review, vol. 47, n.º 4, 2010, pp. 971-986; CRAIG, P., «Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology», Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 20, n.º 1, 2013, pp. 3-11, esp. pp. 7-10. En España, véanse, entre otros, AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «El capitalismo sin mercado financiero», cit., pp. 154 ss; AGUILAR CALAHORRO, A.: «La decisión Pringle en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea», Revista Europea de Derecho Constitucional, n.º 101, mayo-agosto, 2014, pp. 337-380 (esp. pp. 354 y ss.).

48 STJ Pringle, cit.

49 Según la propuesta de AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «New Forms of Government Induced by Crisis Management». En FARAHAT, A., ARZOX X., (eds.), Contesting Austerity. A Socio-Legal Inquiry, Ebook: Hart - Oñati International Series in Law and Society, 2021, pp. 43-58.

50 Véase supra nota al pie n.º 27.

51 Véase, al respecto, PEERS, S., «Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework», European Constitutional Law Review, n.º 9, 2013, pp. 37-72. Sobre el uso de la Comisión y del TJUE (aunque no a través del MEDE), cfr., DE GREGORIO MERINO, A., «El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria», Revista de Derecho Europeo, n.º 45, 2013, pp. 27-60, esp. pp. 55-59; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos», Revista de Derecho Comunitario Europeo, n.º 42, mayo-agosto, 2012, pp. 397-431, esp. pp. 414-419.

52 STJ Pringle, cit., para. 161.

Sin embargo, las dos instituciones tendrían, según el TJ, una serie de limitaciones derivadas del Derecho supranacional. En cuanto a la Comisión, se deduce la obligación de asegurar el interés general de la Unión y velar por la compatibilidad con el Derecho de la Unión, de los MoUs concluidos por el MEDE⁵³. Por su parte, las tareas del BCE en el marco del MEDE son compatibles con el Derecho originario ya que, mediante estas funciones, el BCE presta su apoyo a las políticas económicas generales de la Unión (por habilitación del artículo 282.2 TFUE)⁵⁴. Además, el MEDE no se fundamenta en la competencia exclusiva de estabilidad de precios encomendada al BCE⁵⁵.

b) *Delimitación de la vía procesal*

Tras enjuiciar la conformidad del MEDE con el Derecho de la Unión, el TJ procedió a determinar la vía procesal oportuna para la impugnación de los actos adoptados por las instituciones europeas en el marco del MEDE. En este sentido, vetó la posibilidad de plantear un recurso de anulación sobre la base del artículo 263 TFUE. En particular, el TJ estableció que, al no tratarse de «poderes decisivos propios», los actos de la Comisión y del BCE no tienden a «producir efectos jurídicos obligatorios capaces de afectar a los intereses del demandante, modificando marcadamente su situación jurídica»⁵⁶.

En el mismo asunto Mallis, el TJ tuvo la ocasión de pronunciarse —también por primera vez— acerca de las declaraciones del Eurogrupo, realizadas en el contexto del rescate europeo de Chipre. Sobre la base de una argumentación ciertamente circular, concluyó que tampoco procedería su impugnación a través del recurso de anulación. En primer lugar, la autoría de las declaraciones del Eurogrupo solo es imputable a este. El hecho de que la Comisión y el BCE participen en las reuniones del Eurogrupo no permite transferir la responsabilidad material de sus declaraciones, a estas dos instituciones⁵⁷. En segundo lugar, dicha participación no permite atribuir vinculatoriedad jurídica a las declaraciones del Eurogrupo, caracterizadas por su informalidad⁵⁸. Por último, esta peculiar informalidad define al propio órgano, al no figurar siquiera entre las distintas formaciones del

⁵³ Ibid., para. 164.

⁵⁴ Ibid., para. 165.

⁵⁵ Ibid., para. 60.

⁵⁶ STJ de 20 de septiembre de 2016, asuntos acumulados C-105/15 P a C-109/15 P, Mallis y otros c. Comisión y BCE, ECLI:EU:C:2016:702, para. 51. Véanse también los Auto del TG de 27 de noviembre de 2012, asunto T-215/11, Anotati Dioikisi Enoseon Dimosion Ypallilon (ADEDY) y otros contra Consejo [conocido como «Adedy I»], ECLI:EU:T:2012:627 (para. 84), y de 27 de noviembre de 2012, asunto T-541/19, Anotati Dioikisi Enoseon Dimosion Ypallilon (ADEDY) y otros contra Consejo [conocido como «Adedy II»], ECLI:EU:T:2012:626.

⁵⁷ Ibid., para. 57.

⁵⁸ Ibid., para. 59.

Consejo de la Unión Europea. Por todo ello, el Eurogrupo no puede considerarse un órgano u organismo de la Unión a los efectos del artículo 263 TFUE⁵⁹.

El cierre de esta vía procesal abrió un segundo debate, referido esta vez al artículo 340, párrafo segundo TFUE. En su respuesta, el TJ partió de la regla jurídica previamente establecida en *Pringle*: para que la participación de la Comisión y del BCE en el MEDE se considere lícita, sus actos deben ser compatibles con el Derecho de la Unión. En este sentido, no basta solo con la ausencia de poderes decisorios propios en el marco del MEDE.

El TJ argumentó que, a raíz del art. 17 TFUE, la Comisión se configura como «guardiana de los Tratados de la Unión». Por ende, «debería abstenerse de firmar un [MoU] respecto al que albergara dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión»⁶⁰. Partiendo de la misma regla, el TJ extendió también al BCE el deber de cumplir con el Derecho de la Unión en el marco de sus actividades no contempladas en los Tratados fundacionales.

En conclusión, desde la jurisprudencia del TJ sentada en *Ledra* se entiende que la vía procedimental oportuna para impugnar los actos de las instituciones europeas adoptados en el marco del MEDE es el recurso por responsabilidad extracontractual de la Unión ex art. 340 TFUE. Para la determinación de la responsabilidad en el caso concreto se deberá atender a una serie de requisitos; concretamente, «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»⁶¹.

2. La responsabilidad jurídica del Eurogrupo ex art. 340 TFUE

La(s) sentencia(s) *Chrysostomides* resuelven, por primera vez, un recurso por responsabilidad extracontractual de la UE en relación con actos del Eurogrupo. Pero, más allá del problema en sentido estricto referido a la legitimación pasiva del Eurogrupo ex art. 340 TFUE, las sentencias abren, de manera inédita, el debate acerca de la posición del órgano en la estructura institucional de la UE. La definición judicial del Eurogrupo permitirá extraer no solo las consecuencias relacionadas con la responsabilidad jurídica del órgano, sino también con su responsabilidad política.

⁵⁹ *Ibid.*, para. 61.

⁶⁰ STJ de 20 de septiembre de 2016, asunto C-8/15, *Ledra Advertising c. Comisión y BCE*, ECLI:EU:C:2016:701, para. 59. Véase al respecto *DERMINE, P.*, «The End of Impunity: The Legal Duties of Borrowed EU Institutions under the European Stability Mechanism Framework ECJ 20 September 2016, Case C-8/15 to C-10/15, *Ledra Advertising et al. v. European Commission and European Central Bank*», *European Constitutional Law Review*, vol. 13, n.º 2, 2017, pp. 369-382; *DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F.*, «El Tribunal de Justicia al rescate de los derechos en el contexto de las medidas de estabilidad derivadas de la crisis económica: *Pringle v Ledra advertising*», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 39, 2017, pp. 611-636, esp. 629 y ss.

⁶¹ STJ *Ledra*, cit., para. 64.

a) *Razonamiento jurídico: dos construcciones*

Es premisa compartida por las dos instancias de Luxemburgo que el recurso de anulación y el de indemnización son vías de impugnación distintas y autónomas, cumpliendo funciones diferentes (aunque complementarias). Se distinguen tanto «por su objeto como por los motivos del recurso que pueden invocarse»⁶². Mientras que el recurso del art. 340 TFUE tiene por objeto la reparación del perjuicio causado por una institución de la Unión, el recurso de anulación persigue «la supresión de una medida determinada»⁶³. De acuerdo con la función compensatoria del primero de ellos —que persigue garantizar la tutela judicial efectiva también frente a actos que no puedan impugnarse mediante un recurso de anulación⁶⁴—, los actos del Eurogrupo en el contexto estudiado son impugnables ex art. 340 TFUE, aunque no anulables ex art. 263 TFUE. En particular debido a la naturaleza informal de dichas declaraciones, carentes de efectos jurídicos obligatorios y, por ende, insuficientes para modificar marcadamente la situación jurídica del demandante⁶⁵.

El tenor literal del art. 340 TFUE (párrafo segundo) dispone que «la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o agentes». En efecto, el reto fundamental de la argumentación judicial se ha centrado en determinar si el concepto de «institución» empleado por este artículo engloba también al Eurogrupo. A tal fin, y en aplicación de la jurisprudencia del TJUE, ha sido necesario establecer si este órgano «ha sido constituido por los Tratados y tiene la misión de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión»⁶⁶.

b) *Primera instancia, a vueltas con Mallis*

Según la resolución recaída en primera instancia, el Eurogrupo es una institución de la Unión a los efectos del precepto analizado, ya que su mención en el art. 137 TFUE y el Protocolo n.º 14, sobre el Eurogrupo, tiene función constitutiva. Según el TG, la vida jurídica de la institución irradia solo a partir de los Tratados constitutivos: «[estas disposiciones] establecen la existencia del Eurogrupo»⁶⁷.

62 STG Chrysostomides, cit., para. 109.

63 Ibid. STJ Chrysostomides, cit., paras. 78-83.

64 STG Chrysostomides, cit., para. 111.

65 Véase, por ejemplo, la reivindicación del recurso de anulación como vía pertinente para garantizar la tutela judicial, de RUGGE, G., «The Euro Group's informality and locus standi before the European Court of Justice: Council v. K. Chrysostomides & Co. and Others», *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 81, n.º 4, 2021, pp. 917-936.

66 STG Chrysostomides, cit., para. 112; STJ Chrysostomides, cit., paras. 78-83. En reiteración de la jurisprudencia sentada en la STG de 10 de abril de 2002, asunto T-209/00, *Lamberts c. Defensor*, EU:T:2002:94, para. 49.

67 STG Chrysostomides, cit., para. 113.

Sin embargo, la constitución formal del Eurogrupo por los Tratados de la Unión no es condición suficiente para la imputación de responsabilidad extracontractual. Es necesario también que la institución tenga por misión «contribuir a la realización de los objetivos de la Unión». Este segundo requisito se cumpliría, según el TG, a través de los artículos 1 del Protocolo n.º 14 y 119.2 TFUE. El primero de ellos establece que las reuniones del Eurogrupo tendrán por objetivo «examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que [los ministros que lo componen] comparten en lo relativo a la moneda única». El segundo dispone que la actuación de la Unión se dirige a la consecución de los fines enunciados en el art. 3 TUE, «entre los cuales figura el establecimiento de una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro». Las cuestiones analizadas por el Eurogrupo se enmarcarían, entonces, en el ámbito de la UEM. Se sigue que

«el Eurogrupo es un ente de la Unión formalmente constituido por los Tratados que tiene la misión de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión. Por lo tanto, son imputables a la Unión los actos y comportamientos del Eurogrupo en el ejercicio de las competencias que le atribuye el Derecho de la Unión»⁶⁸.

Según el TG, esta conclusión sería la única alternativa acorde con el «principio de la Unión de Derecho», pues cualquier solución opuesta «permitiría el establecimiento, dentro del propio ordenamiento jurídico de la Unión, de entes cuyos actos y comportamientos no podrían comprometer la responsabilidad de esta»⁶⁹. A pesar de afirmar la posibilidad genérica de acudir al art. 340 TFUE contra los actos del Eurogrupo, el TG avanza en su análisis, para inmediatamente dar un paso atrás. En reiteración de la jurisprudencia sentada en *Mallis*, determina que las declaraciones del Eurogrupo en el contexto del rescate de Chipre carecen de efectos vinculantes.

Razona el TG que, dada la fórmula general empleada en las declaraciones del Eurogrupo, se debe deducir la ausencia de obligaciones jurídicas específicas destinadas a la República de Chipre⁷⁰. Y, en cualquier caso, las declaraciones del Eurogrupo se definen por su naturaleza informal⁷¹. Por lo tanto, el Eurogrupo no «exigió» a la República de Chipre que adoptara las medidas lesivas de la esfera patrimonial de los recurrentes a través de la declaración de 25 de marzo⁷².

Por último, en cuanto al acuerdo de condicionalidad, el TG consideró que, a pesar de que su celebración se hubiese llevado a cabo en el marco de una reunión del Eurogrupo, los ministros de finanzas de los Estados miembros de la eurozona

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid., para. 114.

⁷⁰ Ibid., para. 115.

⁷¹ Ibid., para 117. En reiteración de la jurisprudencia sentada en la STJ *Mallis*, cit.

⁷² Ibid., para. 119.

participaron «en su calidad de miembros del Consejo de Gobernadores del MEDE». De lo que se desprende que tampoco aquí existiría imposición de obligaciones por parte del Eurogrupo a la República de Chipre⁷³.

c) Naturaleza intergubernamental e informal del Eurogrupo

Siguiendo el razonamiento del Abogado General (AG) Pitruzzella⁷⁴, se declara en casación que el TG incurrió en error de Derecho al haber considerado que el Eurogrupo quedó constituido por los Tratados fundacionales y que tenía por misión contribuir a la realización de los objetivos de la Unión⁷⁵. Por un lado, el TG identificó erróneamente la norma formalmente constitutiva del Eurogrupo. En cambio, se le atribuye esta función a la Resolución del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 1997.

Por otro lado, las competencias ejercidas por el Eurogrupo no se enmarcan en el ordenamiento jurídico de la Unión, ya que se trata en realidad de «responsabilidades [que a los ministros de finanzas] les incumben exclusivamente en virtud de su competencia a escala nacional»⁷⁶. Lo anterior se debe, según el TJ, a la naturaleza intergubernamental e informal del Eurogrupo. En este sentido, la «formalización de la existencia» del órgano en el Derecho originario no altera su esencia⁷⁷:

«[e]l Eurogrupo se concibió como un órgano intergubernamental, externo al marco institucional de la Unión, con el propósito de que los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro pudieran intercambiar y coordinar sus opiniones sobre cuestiones relativas a sus responsabilidades comunes en materia de moneda única. De esta manera, desempeña una función de conexión entre el nivel nacional y el nivel de la Unión a efectos de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros cuya moneda es el euro»⁷⁸.

La naturaleza necesariamente informal del Eurogrupo se justificaría, según el TJ (y el AG), por la exigencia de insertar en la UEM una «herramienta intergubernamental de coordinación, sin afectar no obstante al papel del Consejo [...] ni a la independencia del BCE»⁷⁹. De manera que cualquier estimación contraria

⁷³ Ibid., paras. 119, 128-130.

⁷⁴ Conclusiones del Abogado General Giovanni Pitruzzella, presentadas el 28 de mayo de 2020, ECLI:EU:C:2020:390. Se emplean aquí los métodos de interpretación literal (para. 93), según la intención originaria de los redactores del Tratado de Lisboa (paras. 96 y 100), sistemática (para. 97) y teleológica (para. 101).

⁷⁵ STJ Chrysostomides, cit., paras. 97-98.

⁷⁶ Ibid., para. 89.

⁷⁷ Ibid., para. 87.

⁷⁸ Ibid., para. 80.

⁷⁹ Ibid., para. 88. Conclusiones del AG Pitruzzella, cit., para. 86.

pondría en peligro las competencias de estas dos instituciones en el marco de la UE y, sobre todo, el «equilibrio institucional propio» de la UEM⁸⁰. Un equilibrio caracterizado por su «asimetría» (dado el reparto de competencias en materia de política monetaria y política económica) y «complejidad»⁸¹.

Por otro lado, el TJ también subraya la ausencia de vinculatoriedad jurídica de los actos del Eurogrupo, al carecer este órgano de «potestad para sancionar la inobservancia de los acuerdos políticos alcanzados en su seno». Los efectos jurídicamente vinculantes surgirían, según el TJ, solo a partir de los actos de las instituciones de la Unión que concretan y ejecutan los acuerdos políticos del Eurogrupo⁸². Razona el TJ que esta definición del Eurogrupo no contraviene el principio de la «Unión de Derecho», ya que los justiciables tienen a disposición el recurso ex 340 TFUE frente los actos que el Consejo, la Comisión o el BCE hubiesen adoptado sobre la base de los acuerdos políticos del Eurogrupo⁸³.

Por último, se establece que «la eventual infracción [del Derecho de la Unión] por los acuerdos políticos celebrados en el seno del Eurogrupo puede dar lugar» a responsabilidad extracontractual de la Unión. Sin embargo, la responsabilidad jurídica se le imputará, en este caso, a la Comisión, cuya participación obligatoria en las reuniones del Eurogrupo quedó formalizada en el Protocolo n.º 14. De acuerdo con la jurisprudencia sentada en *Ledra*, la Comisión «conserva [...] la función de guardiana de los Tratados». Esta función se aplica también en la relación con la actuación del Eurogrupo⁸⁴.

IV. TRAS CHRYSOSTOMIDES: LA POSICIÓN DEL EUROGRUPO EN LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN

1. Asunto Chrysostomides, léase invisibilidad jurídica del Eurogrupo

La sentencia del Tribunal de Justicia no deja lugar a dudas respecto a la conclusión general que niega relevancia jurídica al Eurogrupo. Tras el fallo que rechaza la procedencia del art. 340 TFUE para controlar su actuación, es

⁸⁰ Conclusiones del AG Pitruzzella, cit., para. 44.

⁸¹ Ibid, paras. 41 y 44. Tras la crisis se habría generado, según el AG, un modelo de cooperación «semiintergubernamental», esto es, «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. Desde un punto de vista institucional, [...] se caracteriza 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...» (paras. 51-53).

⁸² STJ Chrysostomides, cit., para. 93.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid., para. 96

pertinente concluir que el Eurogrupo es un órgano «externo al marco institucional de la Unión»⁸⁵, que se posiciona, *de facto*, al margen del propio ordenamiento jurídico supranacional. Todo ello, a pesar de que al menos dos normas de Derecho originario de la Unión hagan mención explícita a este órgano.

Se desprende de la sentencia recaída en casación el reproche respecto a la construcción jurídica —esencialmente positivista— del TG. Recordemos que su premisa había consistido en que la creación de un órgano tan políticamente relevante como el Eurogrupo solo podría llevarse a cabo mediante normas jurídicas (los Tratados fundacionales). En efecto, la premisa condicionaría las conclusiones del TG: si el origen del Eurogrupo reside en normas jurídicas, el órgano mismo sería jurídico *ab initio*; a pesar de que sus actos solo tuvieran efectos políticos. En cambio, el TJ admite desde el principio la posibilidad de buscar, más allá de lo jurídico, el momento constitutivo del Eurogrupo; concretamente, en el ámbito de los actos políticos (la Resolución del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 1997).

Inmediatamente después, sin embargo, el propio TJ emplea argumentos de carácter positivista para seguir construyendo su *ratio decidendi*: el Eurogrupo no puede ser responsable jurídicamente ex art. 340 TFUE, ya que «no dispone de potestad para sancionar la inobservancia de los acuerdos políticos alcanzados en su seno»⁸⁶. El razonamiento deja de lado la excepcional realidad político-económica a la que fueron aplicados estos acuerdos, pues es evidente que la única alternativa de Chipre en caso de rechazar el acuerdo de condicionalidad era el colapso. En efecto, resulta conveniente recordar en este punto las palabras del AG Wathelet, asentadas en sus Conclusiones al asunto Mallis. Sería simplemente ilusorio desligar la realidad jurídica de su vertiente sociopolítica. Y, más aún, en materias de adjudicación constitucional:

«[L]as medidas acordadas por el Eurogrupo no pueden ser consideradas separadamente, sino que deben, al contrario, ser puestas en su contexto»⁸⁷ [...] las autoridades chipriotas adoptaron inmediatamente otras medidas nacionales idóneas para ejecutar el acuerdo político mencionado en la Declaración controvertida. [...] Ciertamente, este encadenamiento de los hechos demuestra que el Eurogrupo tiene, sin

85 Ibid., para. 87.

86 Ibid., para 93. Véanse, en igual sentido, las Conclusiones del AG Pitruzzella: «[L]os 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 [...] 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» (paras. 88-90).

87 Un análisis exhaustivo (y crítico) de esta afirmación en CRAIG, P., «The Eurogroup, power and accountability», *European Law Journal*, n.º 23, 2017, pp. 234-249, esp. pp. 244-245.

duda, un peso político considerable y que los Estados miembros se sienten vinculados por los acuerdos celebrados en el seno de dicho foro»⁸⁸.

Por otro lado, el propio AG Pitruzzella recordaba en *Chrysostomides* que «el Eurogrupo debe enmarcarse en la compleja arquitectura constitucional de la UEM, complementada por la jurisprudencia pertinente del [TJ]»⁸⁹. Una jurisprudencia en la cual el Tribunal «siempre ha tratado [...] de mantener el delicado equilibrio constitucional e institucional derivado de las decisiones tomadas por los Estados miembros»⁹⁰. En otras palabras, el contexto excepcional de las medidas anti-crisis —entre ellas, los actos del Eurogrupo— se conforma como criterio esencial en la interpretación judicial. Lo anterior se traduce, desde Pringle, en la deferencia hacia los acuerdos de los Estados miembros como opción consciente del TJUE⁹¹.

Cabría argumentar, sin embargo, que la explicación anterior supera el estricto ámbito de interés del asunto *Chrysostomides*. Ciertamente, no sería erróneo reducir la pregunta esencial del presente caso a la simple (im)posibilidad de imputar alguna responsabilidad jurídica al Eurogrupo, siquiera por la vía del art. 340 TFUE. En definitiva, esta ha sido la opción desarrollada por el propio TG en la primera instancia. Y aunque, a diferencia del TJ, este responde de manera afirmativa a tal interrogante procesal, hace uso de la dualidad existencial del Eurogrupo para absolver a la recién declarada «institución» de la Unión. Materialmente, las reuniones informales en las cuales se había adoptado el acuerdo de condicionalidad para Chipre correspondían al Consejo de Gobernadores del MEDE, y no al Eurogrupo. De modo que el «principio de la Unión de Derecho» queda modulado por el carácter informal del Eurogrupo, externalizando el TG la responsabilidad jurídica hacia los mismos ministros de finanzas, pero, esta vez, en su condición de voz formalmente decisoria en el mecanismo internacional. Se produce, de esta manera, una difuminación de la responsabilidad jurídica, potencialmente exigible solo a nivel nacional y, en última instancia, ante al TEDH (a pesar de la reiterada aplicación de su doctrina del margen de apreciación nacional⁹²).

88 Conclusiones AG al asunto *Mallis*, paras. 131-132. Cursiva añadida.

89 Conclusiones AG al asunto *Chrysostomides*, para. 61.

90 *Ibid*, para. 55.

91 Llámese «deferencia» [HINAREJOS, A., «The Role of Courts in the Wake of the Eurozone Crisis». En DAWSON, M., ENDERLEIN, H., JOERGES C. (eds.), *Beyond the Crisis. The Governance of Europe's Economic, Political and Legal Transformation*, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 112-136, p. 113]. O «pragmatismo» [BARNARD, C., «The Charter, the Court - and the Crisis», University of Cambridge Faculty of Law Research Paper n.º 18, 2013, p. 13. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2306957> (consulta: 6.12.2021). STJ Pringle, cit., para. 161.

92 Prueba de ello es la jurisprudencia del TEDH en materia de protección del derecho de propiedad frente a las medidas «nacionales» de gestión de la crisis. Entre otras: SSTEDH de 7 de mayo de 2013, *Koufaki and Adedy v. Greece*, n.º 57665/12 y 57657/12; de 14 de mayo de 2013, *N.K.M v. Hungary*; de 21 de julio de 2016, *Mamatas and others v. Greece*, cit.; de 8 de octubre de 2013, *Da Conceição Mateus v. Portugal* y *Santos Januário v. Portugal*, n.º 62235/12 y 57725/12; de 1 de septiembre de 2015, *Da Silva Carvalho Rico v. Portugal*, n.º 13341/14.

Por último, tanto el TJ como el AG Pitruzzella explican la naturaleza informal e intergubernamental del Eurogrupo desde la idea del equilibrio de poderes en el marco de la UEM. De manera que su reconocimiento formal como institución de la Unión pondría automáticamente en peligro tanto la independencia del BCE, como la posición del Consejo de la Unión como centro de toma de decisiones en materias de política económica. Sin embargo, resulta difícilmente comprensible que la imputación de responsabilidad jurídica al Eurogrupo bajo las normas de la Unión englobe tal potencial *ultra vires*⁹³. En efecto, el propio AG Pitruzzella afirma en sus Conclusiones que la creación del Eurogrupo es reflejo de

«la voluntad de los Estados miembros de la zona euro de abordar entre sí las cuestiones que les [son] específicas (y que, en consecuencia, no se [refieren] a los demás Estados miembros) y, a tal efecto, de reunirse...»⁹⁴.

Por lo tanto, la existencia del Eurogrupo no se justifica a través de una exigencia de preservar la independencia del BCE, sino por la necesidad de cooperación reforzada, que a su vez es consecuencia de la moneda única. El Eurogrupo es un foro que refleja la propia posibilidad de integración a distintas velocidades, distinguiéndose del Consejo ECOFIN por el número más reducido de sus integrantes. Y este número se corresponde, en definitiva, al mayor nivel de integración alcanzado entre los Estados miembros de la eurozona. Sin embargo, de ello no se sigue que, para cumplir este objetivo específico, el Eurogrupo necesite la informalidad como *conditio sine qua non*.

En efecto, el carácter informal de este órgano no puede constituir una derivación lógica ni de la exigencia de garantizar la independencia del BCE, ni de la necesidad de negociar en el marco de una cooperación reforzada. En este sentido, el Consejo ECOFIN es la prueba por excelencia. De un lado, su existencia formal no solo no invade la independencia del BCE, sino que representa un complemento (macroeconómico) necesario de la política monetaria única. De otro lado, su composición intergubernamental no impide, más bien fomenta, la negociación y el intercambio de opiniones entre los ministros de finanzas de los Estados miembros. Además, todo ello resulta plenamente compatible con la existencia de medios para exigir responsabilidad jurídica al Consejo de la Unión.

2. Responsabilidad política del Eurogrupo

Además de su impacto en el terreno de las garantías jurídico-procesales, el asunto Chrysostomides presenta una importancia vital para identificar, en el

93 MARKAKIS, M., KARATZIA, A., «The Eurogroup and Effective Judicial Protection in the EU: Chrysostomides», EU Law Live, junio de 2020, p. 4. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3672304> (consulta: 6.12.2021).

94 Conclusiones AG al asunto Chrysostomides, para. 64.

mapa conceptual de la UEM, los mecanismos de rendición de cuentas en relación con el Eurogrupo. Se ha de aclarar que el concepto de «rendición de cuentas» se emplea en el presente texto en su sentido restringido (descriptivo o procedimental)⁹⁵, definido como una relación en la que un agente, foro o institución puede exigir explicaciones *ex post facto* a otro agente. Aún así, el mero suministro de información no es suficiente, sino que debe existir posibilidad real de debate y, en su caso, derivación de consecuencias (formales o informales)⁹⁶. Tras la sentencia analizada, ¿frente a quién responde, entonces, el Eurogrupo?

Según el TJ, el Eurogrupo no puede asimilarse a una formación del Consejo. Se excluye, por ello, la posibilidad de rendición de cuentas al Parlamento Europeo. Por otro lado, el hecho de que la participación de la Comisión en sus reuniones (informales) sea obligatoria⁹⁷ no conlleva ni la posibilidad de solicitar explicaciones ni mucho menos la de desarrollar un potencial debate al respecto.

El Eurogrupo es, asimismo, el órgano encargado de la preparación y seguimiento de las reuniones de la Cumbre del Euro⁹⁸. Se ha defendido, en este sentido, la posibilidad (siquiera superficial) de rendición de cuentas ante el Consejo Europeo⁹⁹; a su vez, institución de naturaleza intergubernamental. Ciertamente, de lo anterior podría deducirse una mínima responsabilidad política del Eurogrupo. Sin embargo, dada la naturaleza genérica de los acuerdos alcanzados en las Cumbres, difícilmente se podría dilucidar un criterio claro de contraste a fin de evaluar políticamente la responsabilidad del Eurogrupo.

Por otro lado, el Eurogrupo coincide *ratione personae* con el Consejo de Gobernadores del MEDE. Al tratarse de un mecanismo internacional, la rendición de cuentas se lleva a cabo de manera individual ante los Parlamentos nacionales. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia del Tribunal Federal Alemán es clave para delinear las posibilidades de actuación de los ministros de finanzas. Así, además de la obligación de informar al Parlamento nacional, los responsables del Ejecutivo deberían garantizar que su actuación en el MEDE no «desvirtúa la capacidad del Estado de modelarse a sí mismo desde el punto de vista presupuestario»¹⁰⁰. No obstante, el caso de Chipre demuestra la relatividad de este límite. Desde la posición de deudor y sin acceso a otras fuentes de financiación, ni siquiera un rechazo parlamentario tiene fuerza suficiente para impedir la adopción de medidas «negociadas» en el marco del MEDE.

En definitiva, al identificarse la esencia del Eurogrupo con la informalidad, se hace imposible *de facto* un debate abierto respecto de sus actuaciones.

95 Según la clasificación propuesta en BOVENS, M., «Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism», *West European Politics*, vol. 33, n.º 5, 2010, pp. 946-967.

96 *Ibid.*, pp. 951 ss.

97 Según el Protocolo n.º 14 y la interpretación del TJ en la sentencia aquí analizada, para. 96.

98 También institucionalizadas a través de un Tratado Internacional: Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, BOE n.º 29, 2.2.2013, pp. 9078-990, art. 12.4.

99 CRAIG, P., «The Eurogroup, power and accountability», cit., p. 240.

100 Véanse supra notas al pie n.º 27 y 50.

En este sentido, el razonamiento que el TJ desarrolla en el asunto Chrysostomides oculta una asunción tácita, referida más bien a otra característica imprescindible del Eurogrupo: la confidencialidad¹⁰¹. En efecto, lo que da sentido existencial a este órgano no es tanto su informalidad, como la estricta confidencialidad de las conversaciones desplegadas en su seno. Este elemento se ha venido definiendo como un «estímulo fundamental al debate honesto» entre los Estados miembros de la moneda única, así como al intercambio de opiniones con el BCE¹⁰². Por ejemplo, el hecho de que los resúmenes de prensa tras las reuniones informales del Eurogrupo no recojan los elementos realmente debatidos, se justifica mediante la misma racionalidad de defensa del carácter opaco del órgano¹⁰³.

La insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas del Eurogrupo es manifiesta. La naturaleza informal —léase política y confidencial— de este órgano intensifica este déficit democrático de forma irremediable, convirtiéndolo en un elemento intrínseco del Eurogrupo y, por extensión, de la propia UEM. En adición, los privilegios de inmunidad y el secreto de la información en el marco del MEDE acaban blindando la actuación de los ministros de finanzas de la eurozona frente a cualquier posibilidad de escrutinio público¹⁰⁴.

Resulta llamativo, además, que un órgano de tal opacidad democrática sea, a su vez, foro de discusión y rendición de cuentas para el BCE en el marco de las funciones de supervisión prudencial. En particular, este último deberá presentar «públicamente» al Eurogrupo un informe sobre la ejecución de las funciones de supervisión. También deberá el BCE «responder oralmente o por escrito a las preguntas» que le sean formuladas por el Eurogrupo¹⁰⁵.

Esta profunda carencia de mecanismos de rendición de cuentas no pasó desapercibida por el Parlamento Europeo, que ya en el año 2017 había planteado la necesidad de transparencia e «institucionalización» de las reuniones del Eurogrupo¹⁰⁶. En respuesta a dicha exigencia, el Eurogrupo lanzó un registro en línea de

101 Expresa el Abogado General Pitruzzella en este sentido: «[c]uestiones 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» (para. 87).

102 PUETTER, U., «Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n.º 5, 2004, pp. 854-870, pp. 858, 861.

103 Ibid.

104 Tratado del MEDE, arts. 35 y 36.

105 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, DOUE-L-2013-82128, art. 20 (denominado «Rendición de cuentas e información»).

106 «[L]as decisiones adoptadas en el Eurogrupo, en el Comité Económico y Financiero, en las reuniones «informales» del Consejo Ecofin y en las cumbres del euro deben institucionalizarse, en caso necesario, y ser transparentes y responsables...», Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2017, sobre transparencia, responsabilidad e integridad en las instituciones de la Unión [2015/2041(INI)], para. 55.

documentos a disposición del público¹⁰⁷. Sin embargo, basta una mirada para observar que el contenido de estos documentos es demasiado genérico a fin de que «el público» pueda construir un criterio claro y realizar así el escrutinio democrático.

V. CONCLUSIONES: ¿CÓMO CONCEPTUALIZAR JURÍDICAMENTE AL EUROGRUPO?

En el presente texto se ha analizado la sentencia del TJ recaída en el asunto *Chrysostomides*, incidiéndose sobre sus principales consecuencias. En primer lugar, se han abordado sus efectos desde un punto de vista meramente procesal (la procedencia del art. 340 TFUE para controlar los actos del Eurogrupo). En segundo lugar, se han esbozado descriptivamente los elementos esenciales de la jurisprudencia del TJ a raíz de la crisis financiera global. Por último, se ha presentado la posición del Eurogrupo en la UEM según la interpretación de las dos instancias de Luxemburgo, extrayéndose las principales conclusiones en materia de responsabilidad jurídica y rendición de cuentas.

Más allá de la controversia concreta y de la insuficiente responsabilidad jurídica y política del órgano, el asunto *Chrysostomides* abre una pregunta esencial de teoría constitucional: ¿cómo conceptualizar jurídicamente la existencia del Eurogrupo? El TJ elude este interrogante, afirmando la irrelevancia del órgano en la estructura constitucional de la Unión y de los Estados miembros de la eurozona.

Sin embargo, su importancia vital para el propio funcionamiento de la UEM es difícilmente refutable¹⁰⁸. Además de los argumentos desarrollados en el epígrafe anterior referidos estrictamente al rescate de Chipre, el Eurogrupo se ha encontrado en la primera línea no solo durante la crisis financiera del 2008, sino también en la gestión de la actual crisis sanitaria¹⁰⁹. Bastaría mirar los ámbitos prioritarios de actuación del Eurogrupo hasta diciembre de 2021:

«[p]olíticas económicas y presupuestarias para apoyar la recuperación y el crecimiento a largo plazo, en particular debates sobre proyectos de planes presupuestarios, vigilancia presupuestaria y gobernanza económica en la zona del euro, [...] reformas estructurales...»¹¹⁰

107 Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/eurogroup/eurogroup-documents-register/> (consulta: 6.12.2021).

108 Sobre la «significativa» presencia del Eurogrupo en la política presupuestaria de los Estados de la zona euro, véase LÓPEZ ESCUDERO, M., «La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 50, 2015, pp. 361-433, esp. pp. 394, 423, 427.

109 Véanse sus declaraciones en momentos clave de la crisis. Por ejemplo, la declaración de 16 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/16/statement-on-covid-19-economic-policy-response/> (consulta: 6.12.2021).

110 Programa de Trabajo del Eurogrupo para el segundo semestre de 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/eurogroup/work-programme/> (consulta: 6.12.2021)

Aunque el presente trabajo no pretende desarrollar de manera exhaustiva la pregunta planteada y, menos aún, ofrecer una respuesta definitiva, convendría mencionar una posible conceptualización que permitiría «ver» jurídicamente al Eurogrupo¹¹¹. En concreto, este podría calificarse como «órgano constitucional»¹¹², según la enumeración clásica desarrollada por Manuel García Pelayo —inspirada esencialmente en la doctrina institucionalista de Santi Romano—¹¹³. Según esta definición, sería necesario analizar esencialmente si el Eurogrupo es establecido por las normas de Derecho originario; si se trata de un «componente fundamental de la estructura constitucional» de la Unión¹¹⁴ y, por último, si existe «paridad de rango» respecto del resto de instituciones de la Unión¹¹⁵.

Aunque el primer requisito ha recibido interpretaciones distintas en el asunto Chrysostomides, la mención del órgano en el artículo 137 TFUE y la existencia de un Protocolo sobre el Eurogrupo permitiría confirmar su establecimiento por el Derecho originario. Por otro lado, la relevancia del órgano para el funcionamiento de la Unión es notoria. El Eurogrupo es un pilar esencial de la UEM, a su vez motor de la integración europea¹¹⁶. De manera que su desaparición provocaría un cambio sustancial en el funcionamiento de esta organización supranacional. En efecto, a pesar de la configuración «transitoria» del Eurogrupo —hasta que «el euro pase a ser la moneda de todos los Estados miembros de la Unión»¹¹⁷—, la propia existencia del euro sin (al menos) la coordinación reforzada de las políticas económicas de los Estados miembros sería inviable.

En adición, el papel fundamental del Eurogrupo en las dos crisis existenciales de la Unión¹¹⁸ evidencia la participación de este órgano «en la dirección política» (en el sentido de *indirizzo politico generale*)¹¹⁹ de los Estados miembros del euro. Por último, ciertamente se podría argumentar que el Eurogrupo no cumple *prima facie* la exigencia de la «paridad del órgano», en cuanto que ente preparatorio de las

111 Sin perjuicio de la posible conceptualización del Eurogrupo como «red», sobre las premisas de la teoría de las redes: LADEUR, K., «European Law as Transnational Law – Europe Has to Be Conceived as an Heterarchical Network and Not as a Superstate!», *German Law Journal*, vol. 10, n.º 10, 2009, pp. 1357-1365, p. 1363. En sentido similar, pero con un análisis sociológico, véase CASTELLS, M., «A Sociology of Power: My Intellectual Journey», *Annual Review of Sociology*, n.º 42, 2016, pp. 1-19, p. 7. En cuanto al ejemplo concreto del Eurogrupo como red, contestándose específicamente al problema de su «invisibilidad» jurídica, véase GOLIA, A. Jr., TEUBNER, G., «Networked statehood: an institutionalised self-contradiction in the process of globalisation?», *Transnational Legal Theory*, vol. 12, n.º 1, 2021, pp. 7-43, p. 23.

112 Esta conceptualización se inspira en una propuesta similar, referida sin embargo al Banco de España, realizada en POMED SÁNCHEZ, L.A., *Régimen jurídico del Banco de España*, Madrid: Tecnos, 1996.

113 GARCÍA PELAYO, M., «El status del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, n.º 1, 2081, pp. 11-34.

114 *Ibid.*, p. 14.

115 *Ibid.*, p. 23.

116 Tratado de la Unión Europea, art. 3.4.

117 Protocolo n.º 14, Preámbulo.

118 MENÉNDEZ, A., «The Existential Crisis of the European Union», *German Law Journal*, vol. 14, n.º 5, 2013, pp. 453-526.

119 GARCÍA PELAYO, M., *cit.*, p. 22.

Cumbres del euro (correspondientes al Consejo Europeo). Sin embargo, la integración o interconexión de órganos en un mismo ordenamiento jurídico no anula su existencia jurídica independiente, siempre que se mantengan la individualidad y autonomía propias que, en definitiva, les permiten configurarse como tales¹²⁰.

La calificación del Eurogrupo como órgano constitucional se sostiene sobre la premisa del pluralismo jurídico¹²¹. De ahí que, a continuación, una tarea imprescindible sería la de identificar el concreto ordenamiento jurídico al que el Eurogrupo pertenece. Por un lado, sería posible aceptar la absorción completa del órgano por el ordenamiento jurídico de la Unión, en el caso de que no se cumplieran los requisitos para que el Eurogrupo se configurara como institución autónoma. Por otro lado, sin embargo, no se puede excluir la alternativa de un Eurogrupo como ordenamiento jurídico en sí mismo considerado¹²².

La segunda alternativa (existencia del Eurogrupo como ordenamiento jurídico) se traduciría en la presencia objetiva de una institución simple (el Eurogrupo) comprendida, a su vez, en una institución compleja, o lo que es lo mismo, en una «institución de instituciones» (la Unión Europea)¹²³. De este modo, la «irrelevancia» jurídica del Eurogrupo desde la perspectiva del ordenamiento jurídico supranacional —declarada en el asunto *Chrysostomides*— no conllevaría necesariamente su inexistencia jurídica. Indagar sobre la pertinencia de esta propuesta deberá quedar, sin embargo, a la espera de futuras investigaciones.

TITLE: *Chrysostomides: completing the constitutional puzzle of the Economic and Monetary Union*

ABSTRACT: *The present contribution analyses the judgment of the Court of Justice of 16 December 2020 (case C-603/18 P - K. Chrysostomides & Co. and Others v Council). Its main consequences are outlined, in particular the insufficient legal and political accountability of the Eurogroup. Lastly, a possible conceptualization is proposed, that would help overcoming the alleged legal invisibility of this body.*

RESUMEN: *En el presente trabajo se analiza la sentencia del Tribunal de Justicia, de 16 de diciembre de 2020, recaída en el asunto Chrysostomides (asunto C-603/18 P). Se destacan sus principales consecuencias, en particular, la ausencia de responsabilidad jurídica del Eurogrupo y la insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas. Por último, se propone una conceptualización del órgano que permitiría superar su presunta invisibilidad jurídica.*

KEY WORDS: *Eurogroup, Economic and Monetary Union, Legal accountability, Constitutional body.*

PALABRAS CLAVE: *Eurogrupo, Unión Económica y Monetaria, Responsabilidad jurídica, Órgano constitucional.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 06.12.2021

FECHA DE ACEPTACIÓN: 02.02.2022

120 ROMANO, S., *The Legal Order*, trad. Mariano Croce, New York: Routledge, p. 18.

121 «There are as many legal orders as institutions», *ibid.*, p. 50.

122 «Indeed the institution is an objective legal order», *ibid.*, p. 16.

123 *Ibid.*, p. 68.