Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 21 de abril de 2016[1]

Asuntos acumulados C-105/15 P a C-109/15 P

Konstantinos Mallis y Elli Konstantinou Malli (C-105/15 P),
Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (C-106/15 P),
Petros Chatzithoma y Elenitsa Chatzithoma (C-107/15 P),
Lella Chatziioannou (C-108/15 P),
Marinos Nikolaou (C-109/15 P)
contra
Comisión Europea,

Banco Central Europeo (BCE)

«Recurso de casación — Programa de ayuda a la estabilidad de la República de Chipre — Acuerdo celebrado entre los países del Eurogrupo y las autoridades chipriotas relativo, entre otras cuestiones, a la reestructuración del sector bancario de la República de Chipre — Ejecución de esta parte del acuerdo por el Banco Central de Chipre — Recurso de anulación»

I. Introducción

1. Mediante los recursos de casación que han interpuesto Konstantinos Mallis y Elli Konstantinou Malli en el asunto C-105/15 P, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou en el asunto C-106/15 P, Petros Chatzithoma y Elenitsa Chatzithoma en el asunto C-107/15 P, Lella Chatziioannou en el asunto C-108/15 P y Marinos Nikolaou en el asunto C-109/15 P (en lo sucesivo, conjuntamente, «Mallis y otros»), solicitan, respectivamente, la revocación de los autos Mallis y Malli/Comisión y BCE (T-327/13, EU:T:2014:909), Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou/Comisión y BCE (T-328/13, EU:T:2014:906), Chatzithoma/Comisión y BCE (T-329/13, EU:T:2014:908), Chatziioannou/Comisión y BCE (T-330/13, EU:T:2014:904) y Nikolaou/Comisión y BCE (T-331/13, EU:T:2014:905) (en lo sucesivo, conjuntamente, «autos recurridos en casación»), en virtud de los cuales el Tribunal General desestimó los recursos de anulación dirigidos contra la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (BCE), cuyo objeto era la Declaración del Eurogrupo de 25 de marzo de 2013 relativa, en particular, a la restructuración del sector bancario de la República de Chipre (en lo sucesivo, «Declaración controvertida»), impuesta como requisito para la concesión de una ayuda financiera a la estabilidad por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (en lo sucesivo, «MEDE»).

1 — Lengua original: francés.

II. Marco jurídico

A. *Derecho primario de la Unión*

2. A tenor del artículo 137 TFUE, «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».

3. El Protocolo n.º 14 sobre el Eurogrupo (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 14») dispone:

«Artículo 1

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.

Artículo 2

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.»

B. *Tratado MEDE*

4. El 2 de febrero de 2012, se firmó en Bruselas (Bélgica) el Tratado constitutivo del mecanismo europeo de estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia (en lo sucesivo, «Tratado MEDE»). Con arreglo a sus artículos 1, 2 y 32, apartado 2, las partes contratantes de dicho Tratado, a saber, los Estados miembros cuya moneda es el euro, constituyen entre ellas una institución financiera internacional, el MEDE, que posee personalidad jurídica. Tras ser ratificado por todos los signatarios, el Tratado MEDE entró en vigor el 27 de septiembre de 2012.

5. El considerando 1 del Tratado MEDE está redactado en los siguientes términos:

«El Consejo Europeo acordó el 17 de diciembre de 2010 la necesidad de que los Estados miembros de la zona del euro establecieran un mecanismo permanente de estabilidad. [El MEDE] asumirá las tareas actualmente desempeñadas por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera [...] y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (“MEEF”) facilitando, en caso necesario, asistencia financiera a los Estados miembros de la zona del euro.»

6. El artículo 3 del Tratado MEDE, titulado «Finalidad» dispone:

«La finalidad del MEDE será movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros. Con este fin, el MEDE estará facultado para obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros.»

7. El artículo 4 del Tratado MEDE, titulado «Estructura y normas de votación», enuncia, en su apartado 1, lo siguiente:

«El MEDE tendrá un Consejo de Gobernadores y un Consejo de Administración, así como un Director Ejecutivo y demás personal propio que se considere necesario.»

8. El artículo 5 del Tratado MEDE, titulado «Consejo de Gobernadores» establece:

«1. Cada miembro del MEDE nombrará un gobernador y un gobernador suplente. Dichos nombramientos serán revocables en todo momento. El gobernador será un miembro con responsabilidad en materia financiera del Gobierno del miembro del MEDE. El gobernador suplente tendrá plena competencia para actuar en nombre del gobernador en su ausencia.

2. El Consejo de Gobernadores decidirá o bien estar presidido por el Presidente del Eurogrupo, a que se refiere el Protocolo (n.º 14) sobre el Eurogrupo anejo al [TUE] y al TFUE, o bien elegir de entre sus miembros a un presidente y un vicepresidente por un período de dos años [...]

3. El miembro de la [Comisión] 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), podrán participar en las reuniones del Consejo de Gobernadores en calidad de observadores.

[...]

6. El Consejo de Gobernadores adoptará, de común acuerdo, las siguientes decisiones:

[…]

f) proporcionar apoyo a la estabilidad por el MEDE, incluyendo la condicionalidad de política económica establecida en el Memorándum de Entendimiento contemplado en el artículo 13, apartado 3, [del Tratado MEDE] y determinar la elección de los instrumentos y los términos financieros y las condiciones, de conformidad con los artículos 12 a 18 [del Tratado MEDE];

g) el mandato que se conferirá a la [Comisión] para negociar, en concierto con el BCE, la condicionalidad de política económica vinculada a cada asistencia financiera, de conformidad con el artículo 13, apartado 3[, del Tratado MEDE].

[...]»

9. El artículo 12 del Tratado MEDE, titulado «Principios», define los principios a los que está sujeto el apoyo a la estabilidad y dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«Si fuera indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros, el MEDE podrá proporcionar apoyo a la estabilidad a un miembro del MEDE sujeto a estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido. Dicha condicionalidad podrá adoptar diversas formas, desde un programa de ajuste macroeconómico hasta una obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas.»

10. El artículo 13 del Tratado MEDE, titulado «Procedimiento de concesión de apoyo a la estabilidad», dispone:

«1. Los miembros del MEDE podrán dirigir una solicitud de apoyo a la estabilidad al presidente del Consejo de Gobernadores. Dicha solicitud deberá indicar el instrumento o instrumentos de asistencia financiera que habrán de considerarse. Tras la recepción de dicha solicitud, el presidente del Consejo de Gobernadores encomendará a la Comisión [...], en coordinación con el BCE:

a) evaluar la existencia de un riesgo para la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto o de sus Estados miembros, a menos que el BCE ya haya presentado un análisis en virtud del artículo 18, apartado 2[, del Tratado MEDE];

b) evaluar la sostenibilidad de la deuda pública. Siempre que ello sea adecuado y posible, dicha evaluación deberá realizarse conjuntamente con el [Fondo Monetario Internacional (FMI)];

c) evaluar las necesidades reales o potenciales de financiación del miembro del MEDE en cuestión.

2. Sobre la base de la solicitud del miembro del MEDE y de la evaluación a que se hace referencia en el apartado 1, el Consejo de Gobernadores podrá decidir conceder, en principio, apoyo a la estabilidad al miembro del MEDE en cuestión mediante un instrumento de asistencia financiera.

3. Si se adopta una decisión en virtud del apartado 2, el Consejo de Gobernadores encomendará a la Comisión [...] negociar con el miembro del MEDE en cuestión —en coordinación con el BCE y, cuando ello sea posible, conjuntamente con el FMI— un Memorándum de Entendimiento en el que se defina con precisión la condicionalidad asociada al instrumento de asistencia financiera. El contenido del Memorándum de Entendimiento reflejará la gravedad de las deficiencias que habrá que abordar y el instrumento de asistencia financiera elegido. Paralelamente, el Director Ejecutivo del MEDE preparará una propuesta de acuerdo de servicio de asistencia financiera para su aprobación por el Consejo de Gobernadores, la cual incluirá los términos financieros y las condiciones y los instrumentos elegidos.

El Memorándum de Entendimiento será plenamente compatible con las medidas de coordinación de la política económica previstas en el TFUE, en particular con cualquier acto del Derecho de la [Unión], incluido cualquier dictamen, advertencia, recomendación o decisión que se haya dirigido al miembro del MEDE en cuestión.

4. La Comisión [...] firmará el Memorándum de Entendimiento en nombre del MEDE, a condición de que cumpla las condiciones establecidas en el apartado 3 [del artículo 13 del Tratado MEDE] y haya sido aprobado por el Consejo de Gobernadores.

5. El Consejo de Administración aprobará el acuerdo de servicio de asistencia financiera, especificando los aspectos financieros del apoyo a la estabilidad que se ha de conceder y, en su caso, el desembolso de su primer tramo.

[…]

7. La Comisión [...] —en coordinación con el BCE y, cuando ello sea posible, conjuntamente con el FMI— velará por el cumplimiento de la condicionalidad asociada al instrumento de asistencia financiera.»

C. *Memorándum de Entendimiento de 26 de abril 2013*

11. El 26 de abril de 2013, la República de Chipre y la Comisión Europea, actuando en nombre del MEDE, firmaron un Memorándum de Entendimiento («Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality»). [2]

12. La parte introductoria de dicho Memorándum:

«El programa de ajuste económico permitirá encarar los retos financieros, fiscales y estructurales que la República de Chipre tiene que afrontar a corto y largo plazo. Éstos son los objetivos fundamentales del programa:

— restablecer la solidez del sector bancario chipriota, así como la confianza de los titulares de los depósitos y del mercado, procediendo a una reestructuración en profundidad de las entidades financieras y a una reducción de su tamaño, intensificando la vigilancia y poniendo remedio a la escasez de capitales, con arreglo al acuerdo político del Eurogrupo de 25 de marzo de 2013;

[...]» [3]

13. En su título primero, «Reforma del sector financiero», el Memorándum de Entendimiento establece:«1.26 En segundo lugar, [el Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (Banco de Chipre; en lo sucesivo, «Trapeza Kyprou»)] [4] adquiere —mediante un procedimiento de compra y absorción— la práctica totalidad de los activos chipriotas del [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (Banco popular de Chipre) (en lo sucesivo, «Laïki»), [5] por su justo valor, así como sus depósitos garantizados y su exposición a la Emergency Liquidity Assistance, por su valor nominal. Los depósitos no garantizados del [Laïki] se mantendrán en la antigua entidad. El valor de los activos cedidos será superior al de los pasivos cedidos, de manera que la diferencia constituya la recapitalización del [Trapeza Kyprou] por el [Laïki], que deberá ascender al 9 % de los activos ponderados en función de los riesgos cedidos. [El Trapeza Kyprou] se recapitalizará para alcanzar, al final del programa, una ratio mínima de fondos propios del 9 %, en la hipótesis menos favorable del test de resistencia, lo que debería contribuir a restablecer la confianza y a normalizar las condiciones de financiación. La conversión del 37,5 % de los depósitos no garantizados en poder del [Trapeza Kyrpou] en acciones de tipo A, con plenos derechos tanto de voto como a percibir dividendos, cubre la mayor parte de las necesidades de capital, con una aportación adicional de fondos propios de la antigua entidad del [Laïki]. Una parte de los restantes depósitos no garantizados del [Trapeza Kyprou] se bloqueará temporalmente hasta que se termine la evaluación independiente de la que se trata en el siguiente apartado.

1.27 En tercer lugar, para garantizar la consecución de los objetivos de capitalización, antes de que finalice el mes de junio de 2013, se habrá llevado a cabo una evaluación independiente más minuciosa y actualizada de los activos del [Trapeza Kyprou] y del [Laïki], conforme a lo exigido por el marco de resolución de entidades bancarias. A tal efecto, los términos de referencia del ejercicio de evaluación

2 — El texto íntegro del Memorándum de Entendimiento está disponible en lengua inglesa en el sitio web del Ministerio de Hacienda (Ypourgeío Oikonomikón) de la República de Chipre en la siguiente dirección: http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf.

3 — Traducción no oficial.

4 — Con frecuencia se denomina al Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd haciendo referencia a su nombre o a sus iniciales en inglés, a saber, «Bank of Cyprus» o «BoC».

5 — Me refiero al nombre griego del Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, «Laïki» («popular» en griego).

independiente deberán haberse acordado antes de mediados de abril de 2013, una vez consultados la Comisión [Europea], el BCE y el FMI. Tras dicha evaluación se procederá, si es necesario, a una nueva conversión de depósitos no garantizados en acciones de tipo A, de manera que se garantice que, al término del programa, se alcanza un nivel mínimo de fondos propios del 9 % en condiciones de crisis. Si [el Trapeza Kyprou] estuviera sobrecapitalizado en relación con dicho objetivo, se procederá a una compra de acciones con el fin de restituir a los depositantes el importe de la sobrecapitalización.»

D. *Derecho derivado de la Unión*

14. La Decisión 2013/236/UE del Consejo, de 25 de abril de 2013, dirigida a Chipre y relativa a medidas específicas destinadas a restablecer la estabilidad financiera y un crecimiento sostenible [6], establece:

«Artículo 1

1. Con objeto de facilitar el retorno de la economía chipriota a una senda de crecimiento sostenible y a la estabilidad presupuestaria y financiera, Chipre deberá aplicar rigurosamente un programa de ajuste macroeconómico (“el programa”) cuyos principales elementos se establecen en el artículo 2 de la presente Decisión [...]

Artículo 2

1. Los principales objetivos del programa serán los siguientes: restablecer la solidez del sector bancario chipriota; proseguir con el proceso de saneamiento presupuestario en curso, y aplicar reformas estructurales que impulsen la competitividad y un crecimiento sostenible y equilibrado.

[...]

6. Al objeto de restaurar la solidez del sector financiero, Chipre deberá seguir su proceso de profunda reforma y reestructuración del sector bancario, y fortalecer los bancos viables, para lo cual deberá restablecer su capital, solucionar su situación de liquidez e intensificar su supervisión. El programa preverá las siguientes medidas y resultados:

[…]

d) adoptar medidas dirigidas a reducir al mínimo el coste que la reestructuración del sector bancario tenga para el contribuyente; [...]

[…]

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión es la República de Chipre.»

6 — DO L 141, p. 32.

15. El considerando 3 del 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[7], dispone:

«La plena coherencia entre el marco de supervisión multilateral de la Unión establecido por el [TFUE] y las posibles condiciones de política económica asociadas a la ayuda financiera debería quedar consagrada en el Derecho de la Unión. [...]».

16. El texto del Reglamento n.º 472/2013 establece:

«Artículo 1

Objeto y ámbito de aplicación

1. El presente Reglamento establece disposiciones para reforzar la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro y que:

[...]

b) soliciten o reciban ayuda financiera de uno o varios Estados miembros o terceros países, del [MEEF], del [MEDE], de la [FEEF], o de otra institución financiera internacional pertinente, como el [FMI].

[...]

Artículo 5

Información sobre las previsiones de solicitud de ayuda financiera

El Estado miembro que tenga intención de solicitar ayuda financiera de uno o varios Estados miembros o países terceros, del MEDE, de la FEEF o de otra institución internacional pertinente, tal como el FMI, informará inmediatamente de ello al Presidente del Grupo de trabajo del Eurogrupo, al miembro de la Comisión responsable de los asuntos económicos y monetarios y al Presidente del BCE.

Previa recepción de una evaluación de la Comisión, el Grupo de trabajo del Eurogrupo examinará la solicitud de ayuda presentada, con el fin de analizar, entre otros aspectos, las posibilidades de concesión de una ayuda financiera en el marco de los instrumentos financieros de la Unión o de la zona del euro antes de que el Estado miembro en cuestión se dirija a posibles prestamistas.

El Estado miembro que tenga intención de solicitar ayuda financiera del MEEF informará inmediatamente de ello al Presidente del CEF, al miembro de la Comisión responsable de los asuntos económicos y monetarios y al Presidente del BCE.

7 — DO L 140, p. 1. Junto con el 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 L 140, p. 11), el Reglamento n.º 472/2013 forma parte de la reforma llamada «two-pack» dirigida a reforzar la integración económica y la convergencia entre los Estados miembros de la zona del euro.

Artículo 6

Evaluación de la sostenibilidad de la deuda pública

Cuando un Estado miembro solicite ayuda financiera del MEEF, del MEDE o de la FEEF, la Comisión evaluará, en coordinación con el BCE y, siempre que ello sea posible, con el FMI, la sostenibilidad de la deuda pública del Estado miembro en cuestión y sus necesidades de financiación reales o potenciales. La Comisión enviará dicha evaluación al Grupo de trabajo del Eurogrupo si la ayuda financiera se va a conceder con cargo al MEDE o a la FEEF, y al CEF si la ayuda financiera se va a conceder con cargo al MEEF.

[...]

Artículo 7

Programa de ajuste macroeconómico

1. Un Estado miembro que solicite ayuda financiera de uno o varios Estados miembros o terceros países, del MEEF, del MEDE, de la FEEF, o del FMI elaborará, de acuerdo con la Comisión, que actuará en coordinación con el BCE y, cuando proceda, el FMI, un proyecto de programa de ajuste macroeconómico que se basará en, y sustituirá a, cualesquiera programas de asociación económica establecidos de acuerdo con el Reglamento (UE) n.º 473/2013, y que también incluirá objetivos presupuestarios anuales.

[...]

El programa de ajuste macroeconómico deberá respetar estrictamente el artículo 152 del TFUE y el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Comisión informará verbalmente al presidente y a los vicepresidentes de la comisión competente del Parlamento Europeo sobre los avances en la elaboración del proyecto de programa de ajuste macroeconómico. Dicha información será confidencial.

2. El Consejo, pronunciándose por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, aprobará el programa de ajuste macroeconómico elaborado por el Estado miembro que solicita ayuda financiera de conformidad con el apartado 1.

La Comisión velará por que el memorando de entendimiento firmado por ella en nombre del MEDE o del MEEF sea plenamente coherente con el programa de ajuste macroeconómico aprobado por el Consejo.

[...]

Artículo 15

Votación en el Consejo

A los efectos de las medidas contempladas en el presente Reglamento, solo votarán los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro y el Consejo deliberará sin tener en cuenta el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro afectado.

La mayoría cualificada de los miembros del Consejo a que se refiere el primer párrafo se calculará de conformidad con el artículo 238, apartado 3, letra a), del TFUE.

Artículo 16

Aplicación a los Estados miembros que ya se benefician de una ayuda financiera

Los Estados miembros que ya se están beneficiando de una ayuda financiera en fecha del 30 de mayo de 2013 estarán sometidos al presente Reglamento a partir de dicha fecha.

[…]»

17. La Decisión 2013/236 fue derogada y sustituida por la Decisión de Ejecución 2013/463/UE del Consejo, de 13 de septiembre de 2013, por la que se aprueba el programa de ajuste macroeconómico de Chipre y que deroga la Decisión 2013/236/UE. [8]

18. Su considerando 6 es del siguiente tenor:

«Tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) n.º 472/2013, procede ahora aprobar el programa de ajuste macroeconómico mediante una Decisión de Ejecución del Consejo. En aras de la claridad y la seguridad jurídica, el programa debe ser nuevamente adoptado sobre la base del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 472/2013. Esencialmente, el programa debe seguir siendo idéntico al aprobado mediante la Decisión [2013/236], pero incorporar también los resultados de la revisión llevada a cabo de conformidad con el artículo 1, apartado 2, de dicha Decisión. Al mismo tiempo, debe derogarse la Decisión [2013/236].»

19. El artículo 2, apartado 5 de dicha Decisión dispone:

«Al objeto de restaurar la solidez del sector financiero, Chipre deberá seguir su proceso de profunda reforma y reestructuración del sector bancario, y fortalecer los bancos viables, para lo cual deberá restablecer su capital, solventar su situación de liquidez e intensificar su supervisión. El programa contemplará las medidas y los resultados siguientes:

[…]

c) dar pasos para minimizar los costes que soportan los contribuyentes respecto de la reestructuración del sector bancario [...]»

III. Antecedentes del litigio

20. A partir del año 2012, la República de Chipre se ha visto sometida progresivamente a una creciente presión de los mercados financieros, con el telón de fondo de un incremento de la preocupación por la viabilidad de sus finanzas públicas, especialmente en lo tocante a la importante ayuda pública reclamada por su debilitado sector financiero.

21. En un contexto de sucesivas reducciones de la calificación de los bonos soberanos chipriotas por parte de las agencias de calificación, la República de Chipre se halló ante la imposibilidad de refinanciarse a tipos compatibles con la sostenibilidad a largo plazo de sus finanzas públicas. Al mismo tiempo, el sector bancario se vio cada vez más excluido de la financiación procedente de los mercados internacionales y las grandes entidades del país registraron importantes déficits de capital.

22. Desde los primeros meses del año 2012, algunos bancos establecidos en Chipre, entre ellos el Laïki y el Trapeza Kyprou, experimentaron dificultades financieras. La República de Chipre consideró entonces necesaria su recapitalización.

8 — DO L 250, p. 40.

23. El 25 de junio de 2012, dadas las graves circunstancias económicas y financieras, las autoridades chipriotas solicitaron oficialmente al Presidente del Eurogrupo ayuda financiera, en forma de préstamo, de la FEEF/MEDE, así como del FMI, con el propósito de favorecer el retorno de la economía de la República de Chipre a una senda de crecimiento sostenible, garantizar el buen funcionamiento del sector bancario y preservar la estabilidad financiera de la Unión y de la zona del euro.

24. El 27 de junio de 2012, el Eurogrupo emplazó a la Comisión a que, en coordinación con el BCE, las autoridades chipriotas y el FMI, elaborara un programa de ajuste macroeconómico para la República de Chipre, que incluyera sus necesidades financieras, y adoptara las medidas oportunas para salvaguardar la estabilidad financiera en un entorno plagado de dificultades y con riesgo de sufrir los efectos negativos de las turbulencias del mercado de deuda soberana.

25. La República de Chipre y los otros Estados miembros cuya moneda es el euro llegaron a un acuerdo político sobre un proyecto de Memorándum de Entendimiento en el mes de marzo de 2013.

26. Mediante la Declaración de 16 de marzo de 2013, el Eurogrupo acogió favorablemente este Memorándum y evocó determinadas medidas de ajuste previstas, entre las cuales se encontraba la creación de un impuesto sobre los depósitos bancarios. El Eurogrupo indicó que, habida cuenta de este contexto, la concesión de una asistencia financiera que pudiera garantizar la estabilidad financiera de la República de Chipre y de la zona del euro estaba, en principio, justificada e instó a las partes interesadas a que aceleraran las negociaciones en curso.

27. El 18 de marzo de 2013, la República de Chipre ordenó el cierre de los bancos los días 19 y 20 de marzo de 2013. En virtud de una declaración de ese mismo día, el presidente del Eurogrupo indicó que el impuesto sobre los depósitos bancarios, junto con la asistencia financiera solicitada, se utilizaría para restaurar la viabilidad del sector bancario chipriota y, por lo tanto, la estabilidad financiera de la República de Chipre. Sin embargo, precisó que el Eurogrupo consideraba que los pequeños depositantes debían recibir un trato diferente del dispensado a los grandes depositantes, destacando la importancia de que se garantizaran plenamente los depósitos inferiores a 100 000 euros. Por último, el Presidente del Eurogrupo, en nombre de éste, alentó a las autoridades chipriotas a poner en práctica rápidamente las medidas acordadas.

28. Las autoridades chipriotas decidieron prorrogar el cierre de los bancos hasta el 28 de marzo de 2013 para evitar una avalancha en las ventanillas.

29. El 19 de marzo de 2013, el Parlamento chipriota rechazó el proyecto de ley del Gobierno chipriota relativo a la creación de un impuesto sobre todos los depósitos bancarios de la República de Chipre. El 22 de marzo de 2013, adoptó una nueva Ley sobre saneamiento de entidades de crédito.

30. El 25 de marzo de 2013, el Eurogrupo pronunció la Declaración controvertida,[9] que dispone:

«El Eurogroupo ha concluido un acuerdo con las autoridades chipriotas sobre los elementos esenciales de un futuro programa macroeconómico de ajuste. Dicho acuerdo cuenta con el apoyo de todos los Estados miembros cuya moneda es el euro, así como con el de las tres instituciones.

[...]

9 — El texto íntegro de la Declaración controvertida sólo está disponible en lengua inglesa en los sitios web de la Comisión (http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf) y del Consejo (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

El Eurogrupo acoge favorablemente los planes de restructuración del sector financiero mencionados en anexo. Estas medidas servirán como base para reestablecer la viabilidad del sector financiero. Garantizan, en particular, todos los depósitos inferiores a 100 000 euros, con arreglo a los principios de la Unión.

[...]

El Eurogrupo solicita a las autoridades chipriotas y a la Comisión, en coordinación con el BCE y el FMI, que finalicen el Memorándum de Entendimiento con respecto a los servicios de que se trata para principios [del mes] de abril.

[...]

El Eurogrupo toma nota de la decisión de las autoridades de establecer medidas administrativas apropiadas con respecto a la situación única y excepcional a la que se enfrenta el sector financiero chipriota y garantizar una rápida reapertura de las oficinas bancarias. El Eurogrupo subraya que estas medidas administrativas serán temporales, proporcionadas y no discriminatorias y que serán objeto de un seguimiento riguroso en cuanto a su contenido y duración, conforme a lo establecido en el Tratado.

[...]

El Eurogrupo espera que el Consejo de Gobernadores del MEDE pueda aprobar formalmente la propuesta de concesión de una facilidad de asistencia financiera durante la tercera semana de abril de 2013, siempre que se cumplieran los procedimientos nacionales.»

31. El anexo de la Declaración controvertida tenía la siguiente redacción:

«A raíz de una presentación de los proyectos políticos de las autoridades [de la República de Chipre], que han tenido una acogida muy favorable en el seno del Eurogrupo, se ha alcanzado un acuerdo en los siguientes puntos:

1. Se disolverá inmediatamente el Laiki —con una contribución completa de los accionistas, de los titulares de obligaciones y de los depositantes no garantizados— según una resolución del Banco Central de Chipre (en lo sucesivo, «BCC»), utilizando el marco de resolución bancaria nuevamente adoptado.

2. El Laïki se escindirá en un banco malo y en un banco saneado. El banco malo deberá desaparecer progresivamente.

3. El banco saneado se integrará en el [Trapeza Kyprou] apoyándose en el marco de resolución bancaria y tras consultar al Consejo de Administración del [Trapeza Kyprou] y del Laïki. Aportará una [ayuda de urgencia en caso de crisis de liquidez (ELA)] que asciende a [nueve] mil millones de euros. Únicamente se mantendrá la congelación de los depósitos no garantizados del [Trapeza Kyprou] hasta que se haya completado la recapitalización y, a continuación, dichos fondos podrán quedar sujetos a las condiciones que se estimen apropiadas.

4. El Consejo de Gobernadores del BCE aportará liquidez al [Trapeza Kyprou] respetando las reglas aplicables.

5. Se recapitalizará el [Trapeza Kyprou] mediante una conversión de los depósitos no garantizados en fondos propios con una contribución íntegra de los accionistas y de los titulares de obligaciones.

6. La conversión será efectuada de modo que al final de programa quede garantizada una ratio de capital del 9 %.

7. Todos los titulares de depósitos garantizados en todos los bancos disfrutarán de una protección total conforme a la legislación pertinente de la [la Unión].

8. El presupuesto del programa (hasta [diez] mil millones de euros) no servirá para recapitalizar el Laïki o el [Trapeza Kyprou].»

32. El mismo día, el Gobernador del BCC sometió al Trapeza Kyprou y al Laïki a un procedimiento de saneamiento.

33. El 29 de marzo de 2013, se publicaron dos decretos al efecto. [10]

34. El Decreto n.º 103 establecía una recapitalización del Trapeza Kyprou con cargo, en particular, a sus accionistas, a sus obligacionistas y a sus depositantes garantizados, para los importes superiores a 100 000 euros. [11]

35. En cuanto al Decreto n.º 104, establecía la transmisión de determinados elementos del activo y del pasivo del Laïki al Trapeza Kyprou, incluidos los depósitos inferiores a 100 000 euros. Los depósitos superiores a 100 000 euros se mantuvieron en el Laïki, a la espera de su liquidación.

36. Conforme a lo previsto en dichos Decretos, las medidas de saneamiento del Laïki y del Trapeza Kyprou se llevaron a cabo el 29 de marzo de 2013 entre las 6 y las 6.10 de la mañana. Hasta ese momento, Mallis y otros eran titulares de depósitos en el Trapeza Kyprou o en el Laïki, los cuales experimentaron una reducción sustancial de su valor, debido a la aplicación de las medidas establecidas en dichos Decretos. Mallis y otros alegan que han perdido todo por encima de los 100 000 euros.

37. Tras la adopción de los Decretos n.ºs 103 y 104, la Comisión inició nuevas discusiones con las autoridades chipriotas para finalizar el Memorándum de Entendimiento.

38. En su reunión del 24 de abril de 2013, el Consejo de Gobernadores del MEDE:

— confirmó, por una parte, que se había encomendado a la Comisión y al BCE la realización de las evaluaciones a las que se refiere el artículo 13, apartado 1, del Tratado MEDE y, por otra, que se había encomendado a la Comisión, en colaboración con el BCE y el FMI, la negociación del Memorándum de Entendimiento con la República de Chipre;

— decidió prestar, en principio, apoyo a la estabilidad de la República de Chipre en forma de una facilidad de asistencia financiera (FAF), de conformidad con la propuesta del Director Ejecutivo del MEDE;

— aprobó el proyecto de Memorándum de Entendimiento negociado por la Comisión, en colaboración con el BCE y el FMI, y la República de Chipre, y

— encomendó a la Comisión la firma de ese Memorándum en nombre del MEDE.

10 — Se trata del To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi N.º 103 [Decreto de 2013 sobre el saneamiento del Trapeza Kyprou mediante recursos propios, acto administrativo reglamentario n.º 103 (Decreto n.º 103), EE, annexe III(I), nº 4645, de 29 de marzo de 2013, pp. 769 a 780], y del To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi N.º 104 [Decreto de 2013 sobre la venta de determinadas actividades del Laïki, acto administrativo reglamentario n.º 104 (Decreto n.º 104); EE, anexo III(I), n.º 4645, 29 de marzo de 2013, pp. 781 a 788].

11 — Este procedimiento de saneamiento se denomina con frecuencia «haircut» (reducción) de depósitos bancarios o «bail-in» de los bancos chipriotas. El término «bail-out» designa una operación de salvamento cuyo peso se hace recaer en los inversores externos o en el contribuyente. El término «bail-in» significa, en cambio, una operación de salvamento en la que los acreedores de la entidad bancaria están obligados a aceptar una reducción de su crédito frente a la entidad.

39. El 25 de abril de 2013, el Consejo adoptó la Decisión 2013/236 que, en su artículo 2, apartado 6, letra d), establecía que el «bail-in» de los bancos chipriotas formaba parte del programa de ajuste macroeconómico de la República de Chipre.

40. El Memorándum de Entendimiento fue firmado el 26 de abril de 2013 por el Ministro de Hacienda de la República de Chipre, por el Gobernador del BCC y por el Sr. O. Rehn, Vicepresidente de la Comisión.

41. El 8 de mayo de 2013, el Consejo de Administración del MEDE aprobó el acuerdo relativo a la FAF y una propuesta relativa a las modalidades de pago de un primer tramo de la ayuda a la República de Chipre. Este tramo fue dividido en dos pagos efectuados, respectivamente, el 13 de mayo de 2013, por un importe de dos mil millones de euros, y el 26 de junio de 2013, por un total de mil millones de euros. Un segundo tramo de la ayuda, por un importe de mil quinientos millones de euros, fue abonado el 27 de septiembre de 2013. Entre diciembre de 2013 y julio de 2015 se abonaron otros tramos de un importe comprendido entre 100 y 600 millones de euros.

42. El 21 de mayo de 2013, el Consejo adoptó el Reglamento n.º 472/2013, en virtud del cual la Decisión 2013/236 fue derogada y sustituida por la Decisión de Ejecución 2013/463.

IV. Recursos ante el Tribunal General y autos recurridos en casación

43. Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 4 de junio de 2013, Mallis y otros interpusieron tres recursos en los que se formulaban las pretensiones de:

— Anular la Declaración controvertida, «que adquirió su forma definitiva en virtud del [Decreto n.º 104] del Gobernador del [BCC], en su calidad de representante del [Sistema europeo de bancos centrales], por la que se decidió la "venta de determinadas actividades" del [Laïki] y que constituye en esencia una decisión común del [BCE] y de la Comisión».

— Con carácter subsidiario, declarar que, con independencia de su forma y de su tipo, la Declaración controvertida constituye, en esencia, una «decisión común del [BCE] y/o de la Comisión».

— Con carácter subsidiario de segundo grado, anular la Declaración controvertida, «con independencia de su forma y de su tipo».

— Con carácter subsidiario de tercer grado, «anul[ar] la decisión común del [BCE] y/o de la Comisión [...] adoptada a través del Eurogrupo, con independencia de su forma y de su tipo».

— Condenar en costas al BCE y/o a la Comisión.

44. Mediante escritos separados, presentados en la Secretaria del Tribunal de General los días 1 y 9 de octubre de 2013, respectivamente, la Comisión y el BCE propusieron sendas excepciones de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, solicitando a éste que:

— Declarara inadmisible el recurso.

— Condenara en costas a Mallis y otros.

45. Mediante los autos recurridos en casación, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de los recursos, en su conjunto.

46. Mientras que Mallis y otros solicitaron la anulación de la Declaración del Eurogrupo de 25 de marzo de 2013, dirigiendo, sin embargo sus recursos contra la Comisión y el BCE (como así lo confirmaron en sus observaciones escritas),[12] el Tribunal General examinó, en primer lugar, en los apartados 38 a 50 de los autos recurridos en casación, si la Declaración controvertida podía atribuirse a la Comisión y el BCE.

47. Basándose en el Protocolo n.º 14, que establece que el Eurogrupo es una reunión informal de los ministros de los Estados miembros de la zona euro «para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única»,[13] el Tribunal General estimó, en el apartado 44 de los autos recurridos en casación, que no era «posible considerar que el Eurogrupo [estuviera] controlado por la Comisión [y] el BCE, ni que [actuara] como mandatario de dichas instituciones».[14]

48. En los apartados 46 a 50 de los autos recurridos en casación, el Tribunal General rechazó asimismo la idea de que la Declaración controvertida pudiera atribuirse al MEDE en razón de un supuesto control de este último por parte de la Comisión y del BCE.

49. El Tribunal General examinó también, a mayor abundamiento, en los apartados 51 a 62 de los autos recurridos en casación, si la Declaración controvertida producía efectos jurídicos frente a terceros.

50. A este respecto, consideró que, aun cuando la Declaración controvertida incluía formulaciones que podrían parecer categóricas, en particular, en lo relativo a la disolución del Laïki y a la reducción de los depósitos bancarios no garantizados, tales afirmaciones no podían considerarse separadamente sino que debían, «al contrario, ser puestas en su contexto, que pone de manifiesto claramente el carácter meramente informativo de la Declaración [controvertida]».[15]

V. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

51. Mediante sus recursos de casación de 27 de febrero de 2015, presentados ante el Tribunal de Justicia el 4 de marzo de 2015, Mallis y otros solicitan al Tribunal de Justicia que:

— Anule los autos recurridos.

— Anule su condena a las costas de la primera instancia.

52. Mediante sus escritos de contestación, la Comisión y el BCE solicitan al Tribunal de Justicia que:

— Desestime los recursos de casación.

— Condene a los recurrentes a la totalidad de las costas.

12 — Véase el apartado 37 de los autos recurridos en casación.

13 — Artículo 1 del Protocolo n.º 14.

14 — Apartado 44 de los autos recurridos en casación.

15 — Apartado 61 de los autos recurridos en casación.

VI. Recursos de casación

53. Anuncio, de antemano, que propondré al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación de que se trata, pero me veo en la tesitura de formular algunas observaciones preliminares antes de tratar los motivos invocados por Mallis y otros, y ello, en consideración a algunos elementos, tales como la importancia de las cuestiones que los recursos plantean para la tutela judicial efectiva, la vinculación de tales cuestiones con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, y Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400), la relación (o falta de relación) entre el sistema del MEDE y el Derecho de la Unión, así como el criterio adoptado por el Tribunal de Justicia de resolver tales recursos de casación mediante sentencia (como así ocurrió, por otra parte, con los recursos de casación interpuestos en los asuntos acumulados C-8/15 P, C-9/15 P y C-10/15 P relativos a recursos de anulación y de indemnización relacionados con el Memorándum de Entendimiento) y de asignarlos a la Gran Sala.

A. *Observaciones preliminares*

1. Sobre el Eurogrupo

54. Dado que el Eurogrupo no aparece mencionado en el párrafo primero del artículo 263 TFUE y no forma parte de las siete instituciones de la Unión que figuran en el artículo 13 TUE, apartado 1, sus actos sólo pueden ser objeto de un recurso de anulación si el Eurogrupo puede considerarse una formación del Consejo o un órgano u organismo de la Unión.

55. El artículo 137 TFUE, que se remite el Protocolo n.º 14 anexo al TFUE, alude expresamente al Eurogrupo en lo relativo a su composición y modalidades de sus reuniones.

56. De las disposiciones citadas se desprende claramente que el Eurogrupo está formado por los ministros de finanzas de los Estados miembros de la zona del euro, a cuyas reuniones la Comisión y el BCE están invitados.

57. El Protocolo n.º 14 establece que dichos ministros «mantendrán reuniones de carácter informal» y que «elegirán un Presidente para un período de dos años y medio».

58. Por otra parte, el artículo 16 TUE, apartado 6, establece que el Consejo se reunirá en diferentes formaciones, cuya lista se adoptará por el Consejo Europeo de conformidad con el artículo 236 TFUE, letra a). Según esta lista, establecida en el anexo I del Reglamento interior del Consejo,[16] el Consejo se reúne en diez formaciones diferentes,[17] sin que se incluya entre ellas al Eurogrupo.

59. Puede deducirse la existencia de una relación entre el Eurogrupo y el Consejo del hecho de que el Eurogrupo se reúne normalmente una vez al mes, la víspera de la sesión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros,[18] y también del hecho de que la Oficina del Presidente del Grupo de trabajo del Eurogrupo[19] se encuentra en la Secretaría General del Consejo en Bruselas.[20]

16 — Véase la Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 325, p. 35).

17 — Asuntos Generales; Asuntos Exteriores; Asuntos Económicos y Financieros; Justicia y Asuntos de Interior; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio); Transporte, Telecomunicaciones y Energía, Agricultura y Pesca; Medio Ambiente, Educación, Educación, Juventud, Cultura y Deporte.

18 — Véase el sitio de Internet del Consejo en la siguiente dirección: http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/eurogroup/.

19 — El grupo de trabajo del Eurogrupo es un órgano preparatorio de las reuniones del Eurogrupo compuesto por representantes de los Estados miembros de la zona del euro, del Comité Económico y Financiero, la Comisión Europea y el BCE.

20 — Véase el sitio web del Consejo en la siguiente dirección: http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/.

60. Por otra parte, el TFUE establece una modalidad particular de votación del Consejo sobre las medidas relativas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. En efecto, el artículo 136 TFUE, apartado 2, párrafo primero, dispone que «únicamente participarán en las votaciones sobre [dichas] medidas [...] los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro», lo cual hace pensar en el Eurogrupo, aunque los Estados miembros cuya moneda no es el euro ni siquiera participen en sus reuniones.

61. Pese a estos puntos comunes, pienso que el Eurogrupo no constituye una formación del Consejo, y ello no sólo por el hecho de que el TFUE no le otorgue tal calificación y porque no reúna a todos los Estados miembros de la Unión, sino también debido a la diferencia en las funciones que, respectivamente, tienen encomendadas. El Eurogrupo es el foro en el que los Estados miembros cuya moneda es el euro discuten «cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única»,[21] mientras que, como establece el artículo 16 TUE, apartado 1, las funciones del Consejo son mucho más amplias e incluyen, en particular, el ejercicio, conjuntamente con el Parlamento, del poder legislativo de la Unión y de los demás poderes de decisión que el TFUE encomienda exclusivamente al Consejo.

62. Dicho esto, el hecho de que el Eurogrupo no pueda considerarse una formación del Consejo no implica automáticamente que no constituya un órgano o un organismo de la Unión en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo primero.

63. No obstante, aun cuando el Tratado de Lisboa haya añadido los actos de los «órganos y organismos de la Unión» a aquellos actos recurribles en anulación, y ello para evitar que algunos de ellos gocen de inmunidad jurisdiccional, lo cierto es que el Eurogrupo, que no está citado en el artículo 263 TFUE, no tiene personalidad jurídica.

64. Nada hay en el TFUE ni en la jurisprudencia que permita pensar que los autores del TFUE hayan querido renunciar a este requisito.[22] Cada vez que el TFUE ha querido que el artículo 263 TFUE fuera aplicable sin exigir personalidad jurídica, ha citado expresamente las instituciones, órganos y organismos en cuestión, tanto si se trata del Consejo Europeo (añadido por el Tratado de Lisboa) como del Comité de las Regiones.[23]

65. Por lo tanto, sin perjuicio de la posibilidad de atribuir dichos actos a una institución citada en el artículo 263 TFUE, a un órgano o a un organismo de la Unión dotado de personalidad jurídica, no creo que el Eurogrupo pueda considerarse un órgano u organismo de la Unión en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo primero.

66. Ciertamente, esta conclusión podría plantear un problema con respecto al principio de tutela judicial efectiva,[24] pero únicamente si el Eurogrupo hubiera recibido del Tratado la facultad de adoptar actos que produzcan efectos jurídicos vinculantes frente a terceros, cosa que no ocurre, dado que el Eurogrupo es un foro de discusión y no un órgano decisorio. Esta característica implica, por otra parte, que la participación del BCE en las reuniones del Eurogrupo no resulta contraria a su independencia, garantizada por el artículo 282 TFUE, apartado 3, que las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como los gobiernos de los Estados miembros, deben respetar.

21 — Artículo 1 del Protocolo n.º 14.

22 — Véase la sentencia Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), apartados 58 y 59.

23 — Debo señalar que el Tribunal de Cuentas no aparece citado en el artículo 263 TFUE, párrafo primero, pese a ser, como establece el artículo 13 TUE, apartado 1, una institución de la Unión y no sólo uno de sus órganos u organismos. La cuestión de si las instituciones deben, con mayor motivo, considerarse órganos u organismos de la Unión o de si esta laguna constituye un olvido o la expresión de que sus actos no son susceptibles de un recurso de anulación no se ha planteado aún.

24 — Véanse, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Jääskinen en el asunto Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2014:2416), punto 51: «aun cuando no exista una disposición que dote expresamente de personalidad jurídica a la entidad de que se trata, considero que el texto del artículo 263 TFUE, párrafo quinto, establece una presunción muy sólida en el sentido de que si las instituciones crean una entidad que puede adoptar decisiones que afecten a las personas, debe existir, en todo caso, una vía de recurso».

67. Por consiguiente, los actos del Eurogrupo no son anulables con arreglo al artículo 263 TFUE.

2. Sobre el MEDE y su Consejo de Gobernadores

68. El Tratado MEDE no forma parte del ordenamiento jurídico de la Unión. En efecto, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 180 de la sentencia Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), «los Estados miembros no aplican el Derecho de la Unión [...] al instituir un mecanismo de estabilidad como el MEDE, para cuyo establecimiento los Tratados UE y FUE no atribuyen ninguna competencia específica a la Unión». [25]

69. Según el artículo 4, apartado 1, del Tratado MEDE, el MEDE tiene un Consejo de Gobernadores (en realidad, los ministros de finanzas de los Estados miembros del MEDE, como señala el artículo 5, apartado 1, del Tratado MEDE), un Consejo de Administración y un Director Ejecutivo, siendo el órgano supremo que lo rige, evidentemente, el Consejo de Gobernadores.

70. En principio, el presidente el Consejo de Gobernadores es el Presidente del Eurogrupo (artículo 5, apartado 2, del Tratado MEDE).

71. Por lo tanto, resulta manifiesto que, hasta ahora, el Eurogrupo y el Consejo de Gobernadores del MEDE siempre han tenido exactamente la misma composición dado que, desde su creación, el Consejo de Gobernadores decidió que su presidente sería el Presidente del Eurogrupo.

72. En cuanto a la Comisión y al BCE, el artículo 5, apartado 3, del Tratado MEDE prevé que el miembro de la Comisión responsable de asuntos económicos y monetarios y el Presidente del BCE puedan participar en las reuniones del Consejo de Gobernadores en calidad de observadores.

73. Un Estado miembro que desee solicitar al MEDE una ayuda financiera debe seguir el procedimiento descrito en el artículo 13 del Tratado MEDE.

74. Con arreglo al apartado 1 de dicho artículo, dicho Estado miembro ha de dirigir una solicitud de apoyo a la estabilidad al presidente del Consejo de Gobernadores, que encomendará a la Comisión evaluarla en coordinación con el BCE.

75. El artículo 13, apartado 2, del Tratado MEDE establece que el Consejo de Gobernadores del MEDE podrá decidir que se conceda, en principio, apoyo a la estabilidad de un Estado miembro solicitante sobre la base de su solicitud y de la evaluación de dicha solicitud por parte de la Comisión y del BCE.

76. Según el artículo 13, apartado 3, del Tratado MEDE, si adopta tal decisión, el Consejo de Gobernadores encomendará a la Comisión y al BCE «negociar con [el Estado miembro] en cuestión [...] y, cuando ello sea posible, conjuntamente con el FMI[,] un Memorándum de Entendimiento en el que se defina con precisión la condicionalidad asociada al instrumento de asistencia financiera».

77. Debe aclararse que, con arreglo al artículo 5, apartado 6, letra g), del Tratado MEDE, corresponde al Consejo de Gobernadores definir de común acuerdo las condiciones de política económica a las que se supeditará la ayuda financiera al Estado miembro en dificultades.

78. Según el artículo 13, apartado 4, del Tratado MEDE, la Comisión firmará el Memorándum de Entendimiento en nombre del MEDE en el caso de que cumpla las condiciones establecidas en el apartado 3 y haya sido aprobado por el Consejo de Gobernadores.

25 — Véase asimismo el apartado 105 de dicha sentencia.

79. Entonces, el Consejo de Administración del MEDE aprobará el «acuerdo de servicio de asistencia financiera». [26]

80. A continuación, corresponde al Estado miembro de que se trate adoptar las medidas nacionales necesarias para poner en práctica los compromisos contenidos en el Memorándum de Entendimiento.

81. Deseo recordar que el Tribunal de Justicia consideró, en el apartado 161 de la sentencia Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), en relación con las tareas confiadas a la Comisión y al BCE en el marco del Tratado MEDE, que, «por importantes que sean, no comprenden ninguna potestad decisoria propia. Por otro lado, las actividades ejercidas por esas dos instituciones en el marco del mismo Tratado sólo vinculan al MEDE». [27]

82. No obstante, debo señalar que, en virtud del artículo 13, apartado 4, del Tratado MEDE, la Comisión parece gozar de un poder (y, en su condición de guardiana de los Tratados, de un deber) de bloquear el Memorándum de Entendimiento si no es compatible, como lo exige el apartado 3 del mismo artículo, con las medidas de coordinación de las políticas económica previstas en el TFUE. Bien es cierto que la negativa de la Comisión a cumplir el mandato de firmar el Memorándum de Entendimiento en nombre del MEDE es muy improbable («teórica», como dijo la Comisión durante la vista), dado que la Comisión habrá velado por que se cumpla la compatibilidad exigida en el artículo 13, apartado 3, del Tratado MEDE en todas las etapas del proceso, empezando por la solicitud del Estado miembro en dificultades, pero esta improbabilidad política no menoscaba en absoluto esa posibilidad prevista legalmente. Dicho esto, toda firma de la Comisión sólo puede hacerse en nombre del MEDE y, como se señala en el apartado 161 de la sentencia Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), sólo vincula al MEDE, único autor, por lo tanto, de los actos decisorios en cuestión.

83. Además, dado que las controversias derivadas del Tratado MEDE (y, por lo tanto, de los actos del MEDE) sólo pueden llegar al Tribunal de Justicia a través del procedimiento de compromiso (artículo 273 TFUE) a que se refiere el artículo 37, apartado 3, del Tratado MEDE, [28] el Tribunal de Justicia no es competente para resolver con arreglo al artículo 263 TFUE un recurso de anulación dirigido contra un acto adoptado por el MEDE.

84. De igual forma, les medidas nacionales adoptadas únicamente sobre la base del Memorándum de Entendimiento no constituyen una aplicación por los Estados miembros del Derecho de la Unión, aun cuando el artículo 13, apartado 3, del Tratado MEDE establezca, en su párrafo segundo, que «el Memorándum de Entendimiento será plenamente compatible [...] con cualquier acto del Derecho de la Unión». [29]

85. Sin embargo, las medidas objeto de un Memorándum de Entendimiento adoptado en el marco del MEDE también han sido objeto, hasta ahora, de una decisión, más o menos detallada, adoptada por el Consejo en el marco del TFUE, [30] habiéndose acudido tal vez a tal procedimiento por temor a que el Memorándum de Entendimiento no sea vinculante jurídicamente.

26 — Artículo 13, apartado 5, del Tratado MEDE.

27 — Participación en las reuniones del Consejo de Gobernadores como observadores, negociación, firma y vigilancia de la ejecución del Memorándum de Entendimiento por el Estado miembro de que se trate.

28 — Véase la sentencia Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartados 170 a 176.

29 — Véase también la sentencia Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartado 174.

30 — Véase, en el caso de la República de Chipre, la Decisión 2013/236, cuyo artículo 2, apartado 6, letra d), dispone que «el programa [de ajuste macroeconómico] preverá las siguientes medidas y resultados: [...] adoptar medidas dirigidas a reducir al mínimo el coste que la reestructuración del sector bancario tenga para el contribuyente». Esta reducción de costes para el contribuyente supone necesariamente la participación de los titulares de depósitos y, por lo tanto, la reducción de depósitos bancarios. Véanse asimismo, en el caso de la República Helénica, la Decisión 2010/320/UE del Consejo, de 8 de junio de 2010, dirigida a Grecia, con objeto de reforzar y profundizar la supervisión presupuestaria y de formular una advertencia a Grecia a fin de que adopte las medidas para la reducción del déficit, considerada necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo (DO L 145, p. 6), en su versión modificada, así como la Decisión 2011/734/UE del Consejo, de 12 de julio de 2011, dirigida a Grecia, con objeto de reforzar y profundizar la supervisión presupuestaria y de formular una advertencia a Grecia a fin de que adopte las medidas para la reducción del déficit, considerada necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo (DO L 296, p. 38), en su versión modificada.

86. Esta hipótesis está respaldada por las resoluciones de algunos órganos jurisdiccionales nacionales.

87. En particular, el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) consideró, en relación con los Memorandos de Entendimiento primero y segundo firmados por la República Helénica en 2010 y 2012, respectivamente, que no constituían tratados internacionales, al no asumir las partes obligaciones recíprocas, y no contemplarse en ellos mecanismos para obligar a las autoridades helénicas a cumplir su contenido. [31] Según el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado), estos memorandos constituían únicamente el programa político que el Estado miembro en cuestión iba a cumplir para beneficiarse de la asistencia financiera. [32] En otros términos, dichos memorandos no eran instrumentos jurídicamente vinculantes.

88. Para llegar a esta conclusión, el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) se basó en el hecho de que si los Memorandos de Entendimiento fueran jurídicamente vinculantes, el Consejo no habría adoptado la Decisión 2010/320. [33]

89. En cualquier caso, estas decisiones del Consejo, dirigidas a un Estado miembro, permiten considerar que las medidas nacionales tomadas en cumplimiento de los compromisos asumidos por un Estado miembro con respecto al MEDE constituyen una aplicación del Derecho de la Unión, aun cuando el Memorándum de Entendimiento no constituya un acto de Derecho de la Unión, pero a condición de que tales medidas se recojan en la Decisión adoptada por el Consejo tras la firma del Memorándum de Entendimiento.

90. Dicho lo cual, como declaró el Tribunal General en los autos ADEDY y otros/Consejo (T-541/10, EU:T:2012:626), apartado 87, y ADEDY y otros/Consejo (T-215/11, EU:T:2012:627), apartado 99, [34] las decisiones adoptadas por el Consejo que recogen los compromisos asumidos en el Memorándum de Entendimiento por el Estado miembro en dificultades no pueden afectar directamente [35] a los particulares en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, lo cual hacía inadmisible su recurso de anulación.

91. No obstante, dado que el artículo 13, apartado 3, párrafo segundo del Tratado MEDE estipula que las medidas contenidas en el Memorándum de Entendimiento serán «plenamente compatible[s]» con el Derecho de la Unión y, en la medida en que tales medidas se recojan en decisiones del Consejo, los Estados miembros están obligados con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a establecer «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva» que permitan a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en cuestión plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales relativas a la validez de dichas decisiones y, consecuentemente, del programa de ajuste macroeconómico en cuestión. [36]

31 — Véase Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) (Pleno) 668/2012, apartado 27, y Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) (Pleno) 2307/2014, apartado 19.

32 — Véase Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) (Pleno) 668/2012, apartado 27, y Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) (Pleno) 2307/2014, apartado 19.

33 — Véase Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) (Pleno) 668/2012, apartado 27.

34 — No recurridos ante el Tribunal de Justicia.

35 — No era necesario, por definición, examinar si estaban afectados individualmente, dado que los requisitos eran acumulativos. Sin embargo, estimo que en dichos autos los demandantes tampoco podrían considerarse afectados individualmente.

36 — Por lo que se refiere al presente asunto, debe señalarse que, según la jurisprudencia del Anotato Dikastirio Kyprou (Tribunal Supremo de la República de Chipre), los depositantes afectados por la reducción de sus cuentas carecen de legitimación activa para recurrir en anulación los Decretos n.os 103 y 104, dado que dichos Decretos no regulan las relaciones entre el Estado y los particulares, sino que se dirigen a los bancos afectados, a saber, el Laïki y el Trapeza Kyprou (sentencias Myrto Christodoulou y otros contra Kentrikis Trapezas Kyprou y otros, asunto n.º 553/2013 y otros, 7 de junio de 2013, y Vias Dimitriou y otros contra Kentrikis Trapezas Kyprou y otros, asunto n.º 1034/2013 y otros, 9 de octubre de 2014). Según dicha jurisprudencia, los titulares de depósitos pueden, en virtud de su relación contractual con el banco, demandar al mismo ante la jurisdicción civil, en reclamación de una indemnización, y convocar a la República de Chipre en el marco de dicho procedimiento. En este contexto, podría plantearse la cuestión de la legalidad de los Decretos n.os 103 y 104 y de su compatibilidad con el Derecho de la Unión a los efectos de establecer la responsabilidad civil del banco y del Estado. Considero que todo ello no parece suficiente, *prima facie*, para cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 19 TUE.

3. Sobre el Reglamento n.º 472/2013

92. Todo lo que se ha expuesto anteriormente se ve reforzado por la adopción del Reglamento n.º 472/2013, pese a no ser éste aplicable *ratione temporis* a la Declaración controvertida.

93. La finalidad de dicho Reglamento es, como señala su considerando 3, que «la plena coherencia entre el marco de supervisión multilateral de la Unión establecido por el Tratado [FUE] y las posibles condiciones de política económica asociadas a la ayuda financiera [quede] consagrada en el Derecho de la Unión», dicho de otro modo, la coherencia entre el Tratado MEDE y el TFUE.

94. De esta forma, los artículos 5 a 7 de dicho Reglamento detallan la manera en que la Comisión y el BCE deben ejercen las funciones que les encomienda el artículo 13 del Tratado MEDE, prevén la adopción de un proyecto de programa de ajuste macroeconómico (otro nombre del Memorándum de Entendimiento al que se refiere el artículo 13, apartado 3, del Tratado MEDE) y su aprobación por el Consejo, en la que sólo los Estados miembros de la zona del euro tienen derecho de voto. [37]

95. Siguiendo el artículo 13, apartado 7, del Tratado MEDE, el artículo 7, apartado 4, del Reglamento n.º 472/2013 encomienda a la troika, a saber, «la Comisión, en coordinación con el BCE y, cuando proceda, el FMI», el seguimiento de los progresos realizados por un Estado miembro en la aplicación del Memorándum de Entendimiento.

96. Al igual que el artículo 13, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado MEDE establece que el Memorándum de Entendimiento debe ser «plenamente compatible» con el Derecho de la Unión, el artículo 7, apartado 1, párrafo último, del Reglamento n.º 472/2013 preceptúa que el programa de ajuste macroeconómico sea compatible con el artículo 152 TFUE y con el artículo 28 de la Carta.

97. A raíz de la entrada en vigor del Reglamento n.º 472/2013, la Decisión de Ejecución 2013/236 dirigida a la República de Chipre fue derogada y sustituida por la Decisión de Ejecución 2013/463, que vuelve a adoptar el programa de ajuste macroeconómico contenido en la Decisión 2013/236 «en aras de la claridad y la seguridad jurídicas». [38]

98. Aun cuando los particulares no puedan probar que estas Decisiones de Ejecución les afectan directamente, [39] los Estados miembros están en cualquier caso obligados, en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a establecer «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva». [40] Como he explicado en el punto 91 de las presentes conclusiones, los órganos jurisdiccionales nacionales deben poder interrogar al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial sobre la validez de la Decisión de Ejecución y la compatibilidad del programa de ajuste macroeconómico con el TFUE, los principios generales del Derecho de la Unión y la Carta.

B. *Sobre los motivos de casación primero y tercero*

1. Alegaciones de las partes

99. A través de sus motivos de casación primero y tercero, Mallis y otros alegan que los autos recurridos en casación adolecen de falta de motivación de la posición del Tribunal General acerca de la autoridad real y auténtica que decidió la reducción de los depósitos en los bancos Laïki y Trapeza Kyprou o que, en cualquier caso, provocó o impuso la puesta en práctica de esta reducción por parte

37 — Véase el artículo 15 del Reglamento n.º 472/2013.

38 — Considerando 6 de la Decisión de Ejecución 2013/463.

39 — Véase el punto 90 de las presentes conclusiones.

40 — Véase la nota 36 de las presentes conclusiones.

de las autoridades chipriotas, en particular, a través de la adopción de los Decretos n.os 103 y 104. Señalan, en efecto, que el Tribunal General no tuvo en cuenta el hecho de que esta reducción no es más que el resultado de los términos y las condiciones impuestas a la República de Chipre por la Comisión y el BCE a través de la Declaración controvertida.

100. Mallis y otros sostienen que el Tribunal General no examinó su tesis según la cual el Eurogrupo no puede considerarse simplemente un foro de discusión. Estiman que, dado que no se le ha encargado ni se ha delegado en él ninguna de las competencias de la Comisión y del BCE, procede deducir de ello que constituye un medio a través del cual la Comisión y el BCE toman decisiones sobre las cuestiones específicas relacionadas con el MEDE o la estabilidad financiera.

101. Además, según Mallis y otros, la Comisión y el BCE son los «verdaderos autores» de la Declaración controvertida. A este respecto, alegan que el Tribunal General no podía ignorar, como lo hizo, ni la propia apreciación que realiza en el apartado 61 de los autos recurridos en casación, según la cual de la Declaración controvertida incluía una serie de formulaciones «que podrían parecer categóricas», ni el papel de la Comisión y del BCE en el marco del Tratado MEDE según el cual la Comisión negocia y firma el Memorándum de Entendimiento y, en coordinación con el BCE, vela por el cumplimiento por parte del Estado miembro de que se trate de las medidas previstas en dicho Memorándum.

102. La Comisión alega que Mallis y otros no identifican los aspectos de los autos recurridos en casación que incurren en error de Derecho. Por lo tanto, el primer motivo de casación debería considerarse inadmisible. En cualquier caso, carecería de fundamento, dado que los autos recurridos en casación están suficientemente motivados.

103. Según la Comisión, Mallis y otros alegan en sus recursos de casación, sin motivación alguna, que la Declaración controvertida constituía, fundamentalmente, una decisión común del BCE y de la Comisión, los cuales actuarían «a través del Eurogrupo». Estiman que esa tesis fue rechazada por el Tribunal General por medio de una argumentación detallada.

104. Consideran que alegación según la cual el Tribunal General no examinó el hecho de que la República de Chipre y, en particular, el Gobernador del BCC se limitaron a aplicar las decisiones del Eurogrupo es inoperante al basarse en la premisa errónea de que la Declaración controvertida fue adoptada por la Comisión y el BCE. Señalan que, en cualquier caso, se trata de una alegación inadmisible e inoperante al no tener, según ellos, ninguna relación con la apreciación del Tribunal General sobre la legalidad del acto impugnado.

105. El BCE señala que lo que Mallis y otros pretenden es cuestionar las conclusiones fácticas del Tribunal General. Añade que es indudable que tal apreciación de los hechos no adolece de ningún error de Derecho y que las pretensiones de Mallis y otros no están respaldadas por ningún razonamiento concreto ni por la jurisprudencia.

106. El BCE considera que, de todas formas, Mallis y otros no exponen en sus recursos de casación el menor argumento que justifique su alegación de que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al estimar que la Comisión y el BCE no son los verdaderos autores de la Declaración controvertida, contentándose con repetir los argumentos que fueron rechazados por el Tribunal General.

2. Apreciación

107. Como los motivos de casación primero y tercero pretenden, precisamente, impugnar la apreciación realizada por el Tribunal General según la cual la Declaración controvertida no es imputable ni a la Comisión ni al BCE, procede tratarlos conjuntamente, teniendo en cuenta que se refieren principalmente a los apartados 41 a 50 de los autos recurridos en casación.

108. En cuanto al fondo, las observaciones que figuran en los puntos 54 a 82 de las presentes conclusiones me hacen llegar a la conclusión de que la Declaración controvertida no puede atribuirse a la Comisión ni al BCE y de que, en este aspecto, el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho. En efecto, la Comisión y el BCE sólo intervienen en el marco de este procedimiento como mandatarios del Consejo de Gobernadores del MEDE para negociar, vigilar y firmar por poder el Memorándum de Entendimiento. Además, como señala el Tribunal General en el apartado 43 de los autos recurridos en casación, ni de las normas relativas al Eurogrupo ni de los hechos se desprende que «dicha entidad [ha] recibido una delegación de competencia de la Comisión o del BCE, contrariamente a lo que los demandantes alegan, ni que las citadas instituciones [pueden] ejercer competencias de control con respecto a ella o dirigirle recomendaciones y, aún menos, instrucciones vinculantes».

109. Así pues, me pregunto (aunque ello no modifique en nada la suerte que haya de reservarse a los recursos de casación que ahora se examinan) si el Tribunal General no debería haber declarado la inadmisibilidad de la demanda de entrada, en la medida en que la misma se dirigía claramente contra la Comisión y el BCE con vistas a que se anulara un acto del Eurogrupo.

110. Ciertamente, como señaló el Tribunal General en el apartado 36 de los autos recurridos en casación, «la designación en el escrito de demanda, por error, de una parte demandada distinta del autor del acto impugnado no lleva aparejada la inadmisibilidad del recurso si éste contiene elementos que permitan identificar sin ambigüedad a la parte frente a la que se interpone, como la designación del acto impugnado y de su autor».

111. Es cierto que el Tribunal de Justicia declaró admisible un recurso dirigido contra el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y no contra el Consejo de Gobernadores de éste, en la época en que, con arreglo al artículo 180, letra b), del Tratado CEE, el Tribunal de Justicia era competente para conocer de los litigios relativos a las deliberaciones del Consejo de Gobernadores del BEI.[41] Consideró que, «si bien los términos en que está redactada la parte introductiva de la demanda citan al Banco como parte demandada, la propia demanda hace referencia expresa a la letra b) del artículo 180 del Tratado CEE, y precisa en su introducción que el recurso tiene por objeto "la anulación de la decisión del Consejo de Gobernadores del Banco". Estos elementos permiten llegar sin ambigüedades a la conclusión de que el recurso se ha interpuesto contra el Consejo de Gobernadores en cuanto órgano del Banco afectado y que el escrito cumple los requisitos del apartado 1 del artículo 38 del Reglamento de Procedimiento».[42]

112. Más recientemente, el Tribunal de Justicia declaró admisible un recurso de anulación presentado por el Reino de España contra una directiva del Parlamento y del Consejo, pero dirigido únicamente contra el Consejo.[43] El Tribunal de Justicia consideró que «la identificación, en la versión inicial de la demanda, de la [Directiva 2002/15/UE] "del Parlamento Europeo y del Consejo" como objeto del recurso de anulación constituye una indicación, implícita pero segura, del Parlamento y del Consejo como partes demandadas y no permite dudar que la parte demandante tuvo desde el principio la intención de dirigir el recurso contra estas dos instituciones».[44]

113. Además, el Reino de España había corregido su demanda dentro del plazo de presentación del recurso con objeto de designar al Parlamento y al Consejo como demandados, con lo que el Parlamento pudo participar en el procedimiento y defenderse.

41 — Véase el auto Comisión/BEI (85/86, EU:C:1986:292).

42 — Véase el auto Comisión/BEI (85/86, EU:C:1986:292), apartado 6.

43 — Véase la sentencia España y Finlandia/Parlamento y Consejo (C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497).

44 — Véase la sentencia España y Finlandia/Parlamento y Consejo (C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497), apartado 17.

114. No creo que en el presente asunto se haya producido un «error» del tipo que se señaló en el auto Comisión/BEI (85/86, EU:C:1986:292) y en la sentencia España y Finlandia/Parlamento y Consejo (C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497), error que no impidió, en dichos asuntos, resueltos mediante auto y sentencia, respectivamente, corregir la demanda. Más aún, como se desprende del apartado 37 de los autos recurridos en casación, Mallis y otros insistieron en su decisión de dirigir sus recursos contra la Comisión y el BCE y no contra el Eurogrupo.

115. En consecuencia, aunque en el presente asunto el Tribunal General no podía aplicar el concepto de «error» a que se refiere en el apartado 36 de los autos recurridos en casación [45] para analizar si cabía atribuir la Declaración controvertida a la Comisión y al BCE, sí podría haberse basado a estos efectos en otra jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [46]

116. En efecto, en el apartado 14 de su sentencia Parlamento/Consejo y Comisión (C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271), el Tribunal de Justicia había declarado que «no basta con que un acto se califique de "decisión de los Estados miembros" para sustraerlo al control establecido en el artículo [263 TFUE]. Para ello es preciso además comprobar que dicho acto, habida cuenta de su contenido y del conjunto de las circunstancias en las que se adoptó, no constituye en realidad una decisión del Consejo». De ello se infiere que, como el Eurogrupo no constituye un órgano u organismo de la Unión, el Tribunal General podía, con arreglo a dichos fundamentos, examinar, en los apartados 38 a 50 de los autos recurridos en casación, si cabía atribuir la Declaración controvertida a la Comisión y al BCE.

117. Por consiguiente, pese al error de Derecho en el que haya podido incurrir el Tribunal General al motivar su análisis acerca de si cabía atribuir a la Comisión y al BCE la Declaración controvertida, su análisis podía prevalecer y basarse en otro motivo.

118. En cualquier caso, procede desestimar los motivos de casación primero y tercero por infundados.

C. *Sobre el segundo motivo de casación*

1. Alegaciones de las partes

119. Mediante su segundo motivo de casación, Mallis y otros consideran que el Tribunal General se equivocó al no acoger su tesis según la cual la Declaración controvertida es un acto recurrible al haber desplegado sus efectos jurídicos, provocando la situación fáctica y jurídica en la que se encuentran los recurrentes en casación. Añaden que el Tribunal General sostuvo la tesis arbitraria de que la República de Chipre es la única responsable de la reducción de los depósitos.

120. La Comisión alega que tal motivo carece de fundamento, pues el Tribunal General ha expuesto pormenorizadamente las razones por las que el acto impugnado no puede producir efectos jurídicos frente a terceros. Alega que, como con razón señala el Tribunal General, ello se desprende tanto de las disposiciones que regulan el funcionamiento del Eurogrupo, que no lo habilitan para adoptar actos jurídicamente vinculantes, como de la redacción de Declaración controvertida, que es de carácter puramente informativo.

45 — Véase el punto 110 de las presentes conclusiones.

46 — Véanse los apartados 19 y 20 de la sentencia Parlamento/Consejo y Comisión (C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271) en la que el Tribunal de Justicia desestimó el argumento según el cual el hecho de que la Comisión estuviera encargada de la gestión de una ayuda especial en Bangladesh bastaba para atribuir al Consejo la decisión de los representantes de los Estados miembros por la que se concede tal ayuda por cuanto «el cuarto guion del artículo 155 del Tratado [CE] no impide a los Estados miembros confiar a la Comisión el cometido de velar por la coordinación de una acción conjunta que hayan emprendido en virtud de un acto de sus representantes reunidos en el seno del Consejo».

121. El BCE sostiene que los recurrentes en casación no han expuesto argumentos precisos que demuestren que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que el Eurogrupo no tenía poder para adoptar medidas obligatorias y, por lo tanto, que sus declaraciones no producían, por definición, efectos jurídicos frente a terceros, en el sentido del artículo 263 TFUE. Además, el BCE recuerda que el recurso de casación debe indicar con precisión los motivos y fundamentos jurídicos invocados. Pues bien, considera que Mallis y otros se limitan a afirmar que el Tribunal General debería haber interpretado de forma diferente los pasajes antes mencionados, sin aportar argumentos jurídicos a este respecto. Así pues, considera que este motivo también ha de desestimarse como manifiestamente inadmisible.

2. Apreciación

122. Procede recordar que «según reiterada jurisprudencia, las alegaciones dirigidas contra los fundamentos jurídicos expuestos a mayor abundamiento en una resolución del Tribunal General no pueden dar lugar a la anulación de dicha resolución y son, por tanto, inoperantes». [47]

123. Dado que el análisis del Tribunal General relativo a esta cuestión, realizado en los apartados 51 a 62 de los autos recurridos en casación, sólo se ha hecho «a mayor abundamiento», aun en el supuesto de que el segundo motivo de casación estuviera fundado, no podría traer consigo la anulación de dichos autos.

124. Se trata, por lo tanto, de un motivo inoperante, que ha de desestimarse.

125. Sentado lo anterior, para ser exhaustivo, y en relación con los puntos 54 a 67 de las presentes conclusiones, más allá de mis razonamientos acerca de si el Eurogrupo tiene o no la condición de órgano u organismo de la Unión en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo primero, no creo que el Tribunal General haya incurrido en error de Derecho al considerar que la Declaración controvertida no podía producir efectos jurídicos frente a terceros.

126. Ciertamente, como da a entender el Tribunal General en el apartado 61 de los autos recurridos en casación (que habla de «formulaciones que podrían parecer categóricas»), el lenguaje y el contenido de la Declaración controvertida no son enteramente conformes con la definición y cometidos del Eurogrupo recogidos en el Protocolo n.º 14, a saber, una reunión informal de los ministros de los Estados miembros de la zona del euro «para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que [éstos] comparten en lo relativo a la moneda única».

127. Me refiero, concretamente, a los pasajes de la Declaración controvertida en los que el Eurogrupo anuncia que ha alcanzado un acuerdo con las autoridades chipriotas con respecto a los elementos fundamentales del programa de ajuste macroeconómico y que les ha solicitado, al igual que a la Comisión, al BCE y al FMI que finalicen un Memorándum de Entendimiento que recoja tales elementos. [48]

47 — Auto Schneider Electric/Comisión (C-188/06 P, EU:C:2007:158), apartado 64. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias Dansk Rørindustri y otros/Comisión (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408), apartado 148, y OAMI/Celltech (C-273/05 P, EU:C:2007:224), apartados 56 y 57, y el auto Piau/Comisión (C-171/05 P, EU:C:2006:149), apartado 86.

48 —
– «El Eurogrupo ha concluido un acuerdo con las autoridades chipriotas sobre los elementos esenciales de un futuro programa macroeconómico de ajuste. Dicho acuerdo cuenta 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] [...]. El Eurogrupo solicita a las autoridades chipriotas y a la Comisión, en coordinación con el BCE y el FMI, que finalicen el Memorándum de Entendimiento con respecto a los servicios de que se trata para principios [del mes de abril] [...]»

128. Dichos elementos fundamentales, recogidos en la Declaración controvertida y en su anexo, eran la garantía de los depósitos bancarios hasta 100 000 euros, la disolución del Laïki, la escisión de este último en un banco saneado y un banco malo, la asunción del banco bueno por Trapeza Kyprou y la participación de los depositantes en el procedimiento de saneamiento de estos dos bancos en los importes no garantizados,[49] siendo la legalidad de este último elemento el que Mallis y otros cuestionaron por medio de sus recursos de anulación ante el Tribunal General.

129. Sin embargo, el Eurogrupo manifestó que «acogía» el plan de restructuración del sector financiero de la República de Chipre, «tomaba nota» de los compromisos alcanzados por las autoridades chipriotas y «esperaba» que el Consejo de Gobernadores del MEDE aprobara en breve la propuesta de acuerdo relativo a una facilidad de asistencia financiera, lenguaje que revela la falta de una decisión con efectos jurídicos vinculantes.

130. Por otra parte, debo señalar que la Declaración controvertida fue adoptada el 25 de marzo de 2013, después de que el Parlamento chipriota rechazara, el 19 de marzo de 2013, un proyecto de ley que establecía un impuesto sobre todos los depósitos bancarios de la República de Chipre, requisito que el Eurogrupo había mencionado en su Declaración de 16 de marzo de 2013, estimando que, en principio, la concesión de asistencia financiera a la República de Chipre estaba justificada.[50]

131. Asimismo, debo señalar que las autoridades chipriotas adoptaron inmediatamente otras medidas nacionales idóneas para ejecutar el acuerdo político mencionado en la Declaración controvertida. En efecto, la reducción de depósitos bancarios en el Laïki y el Trapeza Kyprou fue establecida en los Decretos n.os 103 y 104 adoptados por el BCC y que entraron en vigor el 29 de marzo de 2013.[51]

132. Ciertamente, este encadenamiento de los hechos demuestra que el Eurogrupo tiene, sin duda, un peso político considerable y que los Estados miembros se sienten vinculados por los acuerdos celebrados en el seno de dicho foro. Ello no basta, sin embargo, para considerar que la Declaración controvertida haya producido efectos jurídicos vinculantes frente a terceros, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

133. Por consiguiente, comparto la observación realizada por el Tribunal General en el apartado 61 de los autos recurridos en casación según la cual las medidas acordadas por el Eurogrupo «no pueden ser consideradas separadamente, sino que deben, al contrario, ser puestas en su contexto, que pone de manifiesto claramente el carácter meramente informativo de la Declaración [controvertida]».

134. No ocurre lo mismo con las disposiciones de la Decisión 2013/236 y de la Decisión de Ejecución 2013/463,[52] cuyos artículos 2, apartado 6, letra d), y 2, apartado 5, letra c), respectivamente, materializan el compromiso de la República de Chipre de reducir depósitos bancarios en una obligación jurídicamente vinculante. No obstante, dichas disposiciones no son objeto de los presentes recursos de casación.

135. Por estos motivos, el segundo motivo de casación de Mallis y otros debería desestimarse.

49 — Véanse los puntos 30 y 31 de las presentes conclusiones.

50 — Véanse los puntos 25 a 29 de las presentes conclusiones.

51 — Véanse los puntos 32 a 35 de las presentes conclusiones.

52 — Véanse, por analogía, Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) (Pleno) 668/2012, apartado 27; Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) (Pleno) 2307/2014, apartado 19, y los puntos 86 a 88 de las presentes conclusiones.

D. *Sobre el cuarto motivo de casación*

1. Alegaciones de las partes

136. En su cuarto motivo de casación, Mallis y otros se refieren a la condena en costas de que fueron objeto en primera instancia y alegan que, si se estimara su recurso de casación, no deberían ser condenadas a las costas de la primera instancia.

137. La Comisión alega que los recurrentes en casación yerran al presentar como motivo de casación la solicitud de tasación de las costas del procedimiento.

138. El BCE alega que la finalidad de este motivo es retrasar la ejecución de los autos recurridos en casación y recuerda, a este respecto, que, en virtud del artículo 278 TFUE y del artículo 60, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, el recurso de casación no tendrá efecto suspensivo.

2. Apreciación

139. Como observó el Tribunal de Justicia en el apartado 65 del auto Schmoldt y otros/Comisión (C-342/04 P, EU:C:2005:562), «con arreglo al artículo 58, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, "la imposición y la cuantía de las costas no constituirán por sí mismas un motivo de interposición del recurso de casación". Además, según reiterada jurisprudencia, en el supuesto de que se hayan desestimado todos los demás motivos de un recurso de casación, procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones relativas a la supuesta irregularidad de la decisión del Tribunal General sobre las costas, con arreglo a dicha disposición». [53]

140. Dado que el cuarto motivo se refiere únicamente a las costas y que los demás motivos de casación han de desestimarse, procede también desestimar el cuarto motivo por inadmisible.

VII. Conclusión

141. A la vista de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime los recursos de casación.

2) Condene a Konstantinos Mallis, Elli Konstantinou Malli, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, Petros Chatzithoma, Elenitsa Chatzithoma, Lella Chatziioannou y Marinos Nikolaou a cargar con sus propias costas y, a partes iguales, con las costas de la Comisión y del BCE.

53 — Véanse igualmente, en este sentido, las sentencias Henrichs/Comisión (C-396/93 P, EU:C:1995:280), apartados 65 y 66; Comisión y France/TF1 (C-302/99 P y C-308/99 P, EU:C:2001:408), apartado 31; Freistaat Sachsen y otros/Comisión (C-57/00 P y C-61/00 P, EU:C:2003:510), apartado 124, y Tralli/BCE (C-301/02 P, EU:C:2005:306), apartado 88.