



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 21 de abril de 2016¹

Asuntos acumulados C-8/15 P, C-9/15 P y C-10/15 P

Ledra Advertising Ltd (asunto C-8/15 P)
Andreas Eleftheriou (asunto C-9/15 P)
Eleni Eleftheriou (asunto C-9/15 P)
Lilia Papachristofi (asunto C-9/15 P)
Christos Theophilou (asunto C-10/15 P)
Eleni Theophilou (asunto C-10/15 P)

contra
Comisión Europea

Banco Central Europeo

«Recursos de casación — Mecanismo Europeo de Estabilidad — Programa de ayuda a la estabilidad de Chipre — Memorándum de Entendimiento sobre la política de condicionalidad económica específica, celebrado entre la República de Chipre y el Banco Central Europeo (BCE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Europea — Recursos de indemnización y anulación — Obligaciones de la Comisión»

1. La cuestión jurídica fundamental que plantean estos recursos de casación es la función que desempeñó la Comisión, y en menor medida el Banco Central Europeo (en lo sucesivo, «BCE»), en la negociación y firma del Memorándum de Entendimiento celebrado entre la República de Chipre y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (en lo sucesivo, «MEDE») durante la crisis financiera de los años 2012-2013. El examen de dicha cuestión suscita también interrogantes acerca de las obligaciones legales de la Comisión en las actividades que realiza al amparo del Tratado MEDE,² en especial a la luz de la sentencia Pringle, dictada el 27 de noviembre de 2012 por el pleno del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, «Pringle»).³

2. Los presentes recursos de casación versan sobre tres demandas de indemnización de daños presentadas contra la Comisión y el BCE por los depositantes de dos grandes bancos chipriotas, el Bank of Cyprus (en lo sucesivo, «BoC») y el Cyprus Popular Bank (en lo sucesivo, «CPB»). Los depositantes aducen que, después de que la República de Chipre solicitara asistencia financiera al MEDE y tras la reestructuración de los dos bancos de que se trata, sufrieron unas pérdidas de entre 480 000 euros y 1 600 000 euros. Los recurrentes solicitan también la anulación parcial del Memorándum de Entendimiento por una supuesta infracción de sus derechos de propiedad.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, firmado por los Estados miembros de la zona del euro el 2 de febrero de 2012, y que entró en vigor para los primeros 16 Estados miembros que lo ratificaron el 27 de septiembre de 2012.

3 — Sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756).

I. Marco jurídico

A. *Tratado MEDE*

3. El considerando 1 del Tratado MEDE tiene el siguiente tenor:

«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 (“FEEF”) y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (“MEEF”) facilitando, en caso necesario, asistencia financiera a los Estados miembros de la zona del euro.»

4. Con arreglo al artículo 3 del Tratado MEDE:

«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.»

5. El artículo 4, apartado 1, del Tratado MEDE dispone 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.»

6. Conforme al artículo 5, apartado 3, del Tratado MEDE:

«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), podrán participar en las reuniones del Consejo de Gobernadores [del MEDE] en calidad de observadores.»

7. El artículo 6, apartado 2, del Tratado MEDE establece lo siguiente:

«El miembro de la Comisión Europea responsable de asuntos económicos y monetarios y el Presidente del BCE podrán nombrar un observador cada uno [en el Consejo de Administración del MEDE].»

8. Conforme al artículo 12, apartado 1, del Tratado MEDE:

«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.»

9. El artículo 13 del Tratado MEDE (titulado «Procedimiento de concesión de apoyo a la estabilidad») dispone lo siguiente:

«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 Europea, 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;
- b) evaluar la sostenibilidad de la deuda pública. Siempre que ello sea adecuado y posible, dicha evaluación deberá realizarse conjuntamente con el 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 Europea 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 [Tratado FUE], en particular con cualquier acto del Derecho de la Unión Europea, incluido cualquier dictamen, advertencia, recomendación o decisión que se haya dirigido al miembro del MEDE en cuestión.

4. La Comisión Europea firmará el Memorándum de Entendimiento en nombre del MEDE, a condición de que cumpla las condiciones establecidas en el apartado 3 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 Europea —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.»

B. *Memorandum de Entendimiento entre la República de Chipre y la Comisión*

10. Los puntos 1.23 a 1.27 del Memorandum de Entendimiento (bajo la rúbrica «Reestructuración y resolución de [CPB] y [BoC]») disponen:

«1.23. El mencionado examen del valor financiero y contable ha puesto de manifiesto la insolvencia de los dos mayores bancos de Chipre. Para remediar tal situación, el Gobierno ha establecido un amplio plan de resolución y de reestructuración. Al objeto de evitar la acumulación de futuros desequilibrios y de restablecer la viabilidad del sector, preservando la competencia, se ha adoptado un plan en cuatro partes que no comporta la utilización del dinero de los contribuyentes.

1.24. En primer lugar, se han cedido todos los activos (inclusive los préstamos ligados al transporte marítimo) y pasivos relacionados con Grecia, estimados respectivamente, en la hipótesis menos favorable, en 16,4 y en 15 millardos de euros. Los activos y pasivos griegos han sido adquiridos por el Piraeus Bank, de cuya reestructuración se encargarán las autoridades helénicas. La cesión se basó en un acuerdo celebrado el 26 de marzo de 2013. Dado que el valor contable de los activos ascendía a 19,2 millardos de euros, dicha cesión ha reducido considerablemente la exposición mutua entre Grecia y Chipre.

1.25.

Por lo que respecta a la sucursal del [CPB] en el Reino Unido, todos los depósitos han sido transferidos a la filial británica del [BoC]. Los activos asociados se han integrado en el [BoC].

1.26. En segundo lugar, el [BoC] adquiere —mediante un procedimiento de compra y absorción— los activos chipriotas del [CPB], a su valor razonable, así como sus depósitos garantizados y su exposición a la Emergency Liquidity Assistance, a su valor nominal. Los depósitos no garantizados del [CPB] 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 [BoC] por el [CPB], que deberá ascender al 9 % de los activos ponderados en función de los riesgos cedidos. El [BoC] se recapitalizará para alcanzar, al final del programa, una ratio mínima de fondos propios (*core tier one ratio*) 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 [BoC] 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 [CPB]. Una parte de los restantes depósitos no garantizados del [BoC] se bloqueará temporalmente.

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 [BoC] y del [CPB], conforme a lo exigido por el marco de resolución de entidades bancarias. A tal efecto, los términos de referencia del ejercicio de evaluación independiente deberán haberse acordado antes de [mediados de abril de 2013], una vez consultados la [Comisión], 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 banco 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.»

C. Derecho nacional

1. Ley de 22 de marzo de 2013

11. En virtud de los artículos 3, apartado 1, y 5, apartado 1, de la *O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos* (Ley sobre la resolución de entidades de crédito y de otras entidades; en lo sucesivo, «Ley de 22 de marzo de 2013»),⁴ se encargó al Banco Central de Chipre (en lo sucesivo, «BCC»), junto con el Ministerio de Hacienda, la resolución de las entidades objeto de dicha Ley.

12. A tal efecto, por una parte, el artículo 12, apartado 1, de la Ley de 22 de marzo de 2013 establece que el BCC puede, mediante decreto, reestructurar las deudas y las obligaciones de una entidad sometida a un procedimiento de resolución, inclusive mediante reducción, modificación, reescalonamiento o novación del capital nominal o del saldo de cualquier tipo de créditos pendientes o futuros frente a dicha entidad o mediante una conversión de títulos de deuda en fondos propios. Por otra parte, el artículo 12, apartado 1, dispone que los «depósitos garantizados», en el sentido del artículo 2, párrafo quinto, de la Ley de 22 de marzo de 2013, no estarán sujetos a tales medidas. Las partes están de acuerdo en que se trata generalmente de depósitos inferiores a 100 000 euros.

2. Decretos n.ºs 103 y 104

13. El 29 de marzo de 2013, se publicaron los Decretos n.ºs 103 y 104 sobre la base de la Ley de 22 de marzo de 2013.⁵

14. El *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 BoC, acto administrativo reglamentario n.º 103; en lo sucesivo, «Decreto n.º 103»), estableció la recapitalización del BoC —a cargo, en particular, de sus depositantes no garantizados, de sus accionistas y de sus obligacionistas— con el fin de que pudiera continuar prestando servicios bancarios. De este modo, los depósitos no garantizados se convirtieron en tres tipos de instrumentos: acciones del BoC (37,5 % de cada depósito no garantizado), instrumentos convertibles por el BoC en acciones o en depósitos (22,5 % de cada depósito no garantizado) e instrumentos convertibles por el BCC en depósitos (40 % de cada depósito no garantizado).⁶ El Decreto n.º 103, según su artículo 10, entró en vigor el 29 de marzo de 2013 a las 6.00 h.

15. El *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 CPB, acto administrativo reglamentario n.º 104; en lo sucesivo, «Decreto n.º 104») dispuso, en sus artículos 2 y 5, la transmisión de determinados activos y pasivos del CPB al BoC, incluidos los depósitos inferiores a 100 000 euros. Dichas transmisiones tuvieron lugar el 29 de marzo de 2013 a las 6.10 h. Los depósitos superiores a 100 000 euros se mantuvieron en el CPB, a la espera de su liquidación.

II. Antecedentes del procedimiento

16. En los primeros meses de 2012, algunos bancos establecidos en Chipre, entre ellos CPB y BoC, experimentaron dificultades financieras. La República de Chipre consideró necesaria su recapitalización y presentó al efecto, al presidente del Eurogrupo, una solicitud de asistencia financiera por la FEEF o por el MEDE.

4 — EE, anexo I (I), n.º 4379, 22 de marzo de 2013.

5 — EE, anexo III (I), n.º 4645, 29 de marzo de 2013, pp. 769 a 780 y 781 a 788.

6 — Dichos porcentajes son independientes de la reducción del valor de los depósitos.

17. En su declaración de 27 de junio de 2012, el Eurogrupo indicó que la asistencia financiera solicitada sería proporcionada por la FEEF o el MEDE en el marco de un programa de ajuste macroeconómico que se plasmará en forma de un Memorándum de Entendimiento negociado entre la Comisión Europea, el BCE y el FMI, por una parte, y las autoridades chipriotas, por otra.

18. La República de Chipre y los demás Estados miembros cuya moneda es el euro alcanzaron un acuerdo político sobre un proyecto de Memorándum de Entendimiento en marzo de 2013. En su declaración de 16 de marzo de 2013, el Eurogrupo expresó su satisfacción por dicho acuerdo y mencionó algunas de las medidas de ajuste previstas, en particular la introducción de un impuesto sobre los depósitos bancarios. El Eurogrupo señaló que, habida cuenta del contexto, consideraba justificada, en principio, la concesión de una asistencia financiera que pudiera garantizar la estabilidad financiera de la República de Chipre y de la zona del euro e instó a las partes interesadas a que aceleraran las negociaciones en curso.

19. El 18 de marzo de 2013, la República de Chipre anunció el cierre de los bancos en los días 19 y 20 de marzo de 2013. Las autoridades chipriotas decidieron prorrogar el cierre de los bancos hasta el 28 de marzo 2013, con el fin de evitar un pánico bancario.

20. El 19 de marzo de 2013, el Parlamento chipriota rechazó el proyecto de ley del Gobierno de Chipre relativo a la introducción de un impuesto sobre todos los depósitos bancarios de Chipre.

21. El 22 de marzo de 2013, el Parlamento chipriota adoptó la Ley de 22 de marzo de 2013.

22. Mediante declaración de 25 de marzo de 2013, el Eurogrupo comunicó que había llegado a un acuerdo con las autoridades chipriotas sobre los elementos esenciales de un futuro programa macroeconómico de ajuste que contaba con el apoyo de todos los Estados miembros cuya moneda es el euro, así como con el de la Comisión, el BCE y el FMI. Además, el Eurogrupo acogió favorablemente el plan de reestructuración del sector financiero mencionado en anexo a su declaración. Ese mismo día, el Gobernador del BCC sometió al CPB a un procedimiento de resolución. Los Decretos n.º 103 y n.º 104 fueron publicados el 29 de marzo de 2013.

23. En su reunión de 24 de abril de 2013, el Consejo de Gobernadores del MEDE adoptó las decisiones siguientes:

- conceder apoyo a la estabilidad de la República de Chipre en forma de servicio de asistencia financiera (en lo sucesivo, «SAF»), conforme a la propuesta del director ejecutivo del MEDE;
- aprobar el proyecto de memorándum de entendimiento negociado por la Comisión (en colaboración con el BCE y el FMI) y la República de Chipre;
- encomendar a la Comisión la firma de dicho Memorándum en nombre del MEDE.

24. El Memorándum de Entendimiento fue firmado el 26 de abril de 2013 por el ministro de Hacienda de la República de Chipre, el gobernador del BCC y el Sr. Rehn, vicepresidente de la Comisión en nombre de ésta.

25. Por último, el 8 de mayo de 2013, el Consejo de Administración del MEDE aprobó el Acuerdo relativo al SAF, así como una propuesta sobre las condiciones de pago de un primer tramo de ayuda a la República de Chipre. Dicho tramo se dividió en dos desembolsos, que se abonaron el 13 de mayo de 2013 (2 000 millones de euros) y el 26 de junio de 2013 (1 000 millones de euros), respectivamente.

III. Procedimiento ante el Tribunal General y autos recurridos

26. Mediante tres demandas separadas presentadas el 24 de mayo de 2013, (i) Ledra Adverstising Ltd, (ii) A. Eleftheriou, E. Eleftheriou y L. Papachristofi y (iii) C. Theophilou y E. Theophilou (que, en las presentes conclusiones, se denominarán conjuntamente «recurrentes») incoaron procedimientos ante el Tribunal General que tenían por objeto la indemnización de los daños que alegan haber sufrido como consecuencia de la inclusión de los puntos 1.23 a 1.27 en el Memorándum de Entendimiento, así como la anulación de los referidos puntos del Memorándum de Entendimiento.

27. Mediante tres autos dictados el 10 de noviembre de 2014 en los asuntos Ledra Advertising/Comisión y BCE, T-289/13,⁷ Eleftheriou y Papachristofi/Comisión y BCE,⁸ T-291/13, y Theophilou/Comisión y BCE, T-293/13,⁹ (en lo sucesivo, «autos recurridos»), el Tribunal General desestimó las demandas en parte por inadmisibles y en parte por infundadas.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

28. Mediante los recursos de casación presentados el 9 de enero de 2015, los recurrentes solicitan fundamentalmente al Tribunal de Justicia que:

- Anule los autos recurridos, en lo que respecta a las dos primeras pretensiones, a saber, la indemnización de daños y la anulación de los puntos controvertidos del Memorándum de Entendimiento.
- Devuelva los asuntos al Tribunal General.
- Reserve la decisión sobre las costas.

29. En los tres asuntos, tanto la Comisión como el BCE solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos de casación.
- Condene en costas a los recurrentes.

30. Mediante decisión de 27 de julio de 2015, el Presidente del Tribunal de Justicia ordenó la acumulación de los asuntos C-8/15 P, C-9/15 P y C-10/15 P a efectos de la fase oral del procedimiento y la sentencia.

31. Los recurrentes, la Comisión y el BCE formularon observaciones orales en la vista que se celebró el 2 de febrero de 2016.

V. Apreciación de los motivos de casación

32. Los recurrentes han presentado recursos prácticamente idénticos, en los que invocan cuatro motivos de casación en apoyo de sus pretensiones. Tres de esos motivos se refieren a la desestimación por el Tribunal General de su primera pretensión: la indemnización de daños. El otro motivo de casación se dirige contra la parte de los autos en la que el Tribunal General desestimó su segunda pretensión: la anulación de los puntos 1.23 a 1.27 del Memorándum de Entendimiento.

7 — EU:T:2014:981.

8 — No publicado, EU:T:2014:978.

9 — No publicado, EU:T:2014:979.

33. Sin embargo, antes de examinar sucesivamente estos motivos, analizaré la admisibilidad de los recursos de casación.

A. Sobre la admisibilidad de los recursos de casación

1. Alegaciones de las partes

34. La Comisión y el BCE se oponen a la admisibilidad de los recursos de casación. La Comisión alega que tales recursos no son lo suficientemente claros, precisos y comprensibles como para cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, «Reglamento de Procedimiento»). Por su parte, el BCE aduce que los recursos se limitan a repetir o reproducir las alegaciones previamente formuladas ante el Tribunal General, sin esgrimir argumentos jurídicos nuevos o específicos contra el auto recurrido.

2. Apreciación

35. Según reiterada jurisprudencia, se desprende del artículo 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, del artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y del artículo 168, apartado 1, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia que un recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión. A este respecto, en el artículo 169, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento se especifica que en los motivos y fundamentos jurídicos invocados se identificarán con precisión los extremos de los fundamentos de Derecho de la resolución del Tribunal General que se impugnan.¹⁰ Además, los recursos de casación han de presentar una estructura coherente¹¹ y explicar los motivos de casación y las pretensiones de las partes con suficiente claridad y precisión.¹²

36. Estos requisitos no son en absoluto resultado de un mero formalismo, sino que son cruciales para garantizar principios de importancia fundamental, como la seguridad jurídica, la buena administración de la justicia y la protección de los derechos de defensa de las otras partes del procedimiento.¹³ Esta afirmación es especialmente válida si se tiene en cuenta que el Tribunal de Justicia conoce de asuntos en la totalidad de las 24 lenguas oficiales de la Unión y ha de tratar diariamente con tribunales, autoridades públicas y abogados de distintos sistemas jurídicos nacionales, cada uno de ellos con sus propias normas, conceptos, tradiciones y culturas.

37. En este contexto, debo reconocer que las alegaciones formuladas por la Comisión y el BCE acerca de la admisibilidad de los presentes recursos no carecen de fundamento. Aparte de la falta general de esmero y precisión en su redacción y presentación, los recursos exponen de forma bastante confusa las cuestiones de hecho y de Derecho. La deficiente estructuración y la inexistencia de epígrafes, índice o resumen ejecutivo hacen difícil que el lector perciba la secuencia lógica que subyace a los diversos pasajes de los recursos.

10 — Véase también, entre otras muchas, la sentencia de 3 de diciembre de 2015, Italia/Comisión (C-280/14 P, EU:C:2015:792), apartado 42 y jurisprudencia citada.

11 — Véase, *inter alia*, el auto de 29 de noviembre de 2007, Weber/Comisión (C-107/07 P, no publicado, EU:C:2007:741), apartados 26 a 28.

12 — Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2014, Telefónica y Telefónica de España/Comisión (C-295/12 P, EU:C:2014:2062), apartados 29 y 30 y jurisprudencia citada.

13 — Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión (C-382/12 P, EU:C:2014:2201), apartado 41 y jurisprudencia citada.

38. De este modo, resulta complicado determinar con certeza el número y tipo de motivos de casación y las alegaciones formuladas. Esto es especialmente cierto en lo que respecta a ciertos aspectos legales y fácticos que forman parte del núcleo esencial de las pretensiones de los recurrentes: por ejemplo, la identificación del comportamiento que dio lugar a las pérdidas financieras alegadas.

39. A la luz de lo anterior, opino que el Tribunal de Justicia debería analizar seriamente la posibilidad de que los recursos no cumplan, total o parcialmente, los citados requisitos que establecen el Estatuto y el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

40. Si pese a la incuria de los recurrentes, el Tribunal de Justicia considerara que no procede declarar la inadmisibilidad de los recursos en su totalidad, creo que es preciso analizar cuatro motivos de casación. En contra de lo que sostiene el BCE, estos motivos de casación no se limitan a reproducir las alegaciones formuladas en primera instancia, sino que contienen una crítica a los autos recurridos.

41. A mi juicio, cualesquiera otras críticas contra los autos recurridos manifiestamente no están formuladas de manera suficientemente clara y estructurada para que puedan considerarse auténticos motivos de casación independientes. Los recursos contienen asimismo varias afirmaciones por las que los recurrentes censuran las conclusiones de hecho alcanzadas por el Tribunal General.¹⁴ No obstante, según reiterada jurisprudencia, la apreciación de los hechos, salvo en caso de desnaturalización de los elementos de prueba aportados ante el Tribunal General, no constituye una cuestión de Derecho sujeta al control del Tribunal de Justicia.¹⁵ Así, si se estima que dichas afirmaciones constituyen uno o varios motivos de casación adicionales, serían inadmisibles en todo caso.

B. *Primer motivo de casación*

1. Alegaciones de las partes

42. En su primer motivo de casación, que se dirige contra los apartados 45 y 46 de los autos recurridos, los recurrentes alegan que el Tribunal General cometió un error de Derecho al concluir que la adopción del Memorándum de Entendimiento no era atribuible a la Comisión o al BCE. En particular, aducen que el Tribunal General no tomó en consideración el deber de la Comisión — mencionado en el apartado 164 de la sentencia Pringle— de velar por la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los Memorandos de Entendimiento concluidos por el MEDE.

43. Según la Comisión, el Tribunal General no cometió un error de Derecho al concluir que el Memorándum de Entendimiento es un acto de Derecho internacional público concluido entre el MEDE y la República de Chipre. El Tratado MEDE confió a la Comisión la facultad de firmar el Memorándum de Entendimiento en nombre del MEDE, pero esa institución no es parte en el acuerdo. Así pues, ninguna obligación de la Comisión que se derive de la sentencia Pringle modifica la naturaleza jurídica del Memorándum de Entendimiento que, según los recurrentes, es la causa de los daños que sufrieron.

44. El BCE sostiene que este motivo es inadmisibile y, en cualquier caso, infundado. Afirma que el Tribunal General interpretó acertadamente que la adopción del Memorándum de Entendimiento no podía atribuirse a la Comisión o al BCE. Por tanto, los autos recurridos declararon acertadamente la inadmisibilidad de los recursos de indemnización.

14 — Véase, por ejemplo, el apartado 8 de cada uno de los recursos de casación.

15 — Véase la sentencia de 1 de octubre de 2014, Consejo/Alumina (C-393/13 P, EU:C:2014:2245), apartado 16 y jurisprudencia citada.

2. Apreciación

45. Este motivo de casación suscita, en esencia, la cuestión de si la Unión puede ser responsable, en virtud de los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, de los daños y perjuicios causados, directa o indirectamente, por un Memorándum de Entendimiento concluido por el MEDE y un miembro del MEDE que solicitó asistencia financiera al amparo del artículo 13 del Tratado MEDE.

46. A este respecto, procede recordar que, según ese artículo, el Memorándum de Entendimiento —en el que se define la condicionalidad asociada al instrumento de asistencia financiera que concederá el MEDE— es negociado por la Comisión, en cooperación con el BCE y, cuando sea posible, conjuntamente con el FMI. La Comisión firma el Memorándum de Entendimiento en nombre del MEDE, siempre que haya sido aprobado por el Consejo de Gobernadores del MEDE.

47. Desde un principio, parece importante señalar que, según reiterada jurisprudencia, el recurso de indemnización contra la Unión tiene por objeto la solicitud de reparación de un perjuicio causado por un acto o un comportamiento ilícito imputable a una institución o a un órgano comunitario.¹⁶ De conformidad con el artículo 340 TFUE, cualquier acto de una institución (o de sus agentes) en el ejercicio de sus funciones puede generar en principio la responsabilidad de la Unión.

48. Ante el Tribunal General, los recurrentes expusieron dos líneas de argumentación en apoyo de su tesis de que el comportamiento que causó los daños alegados es atribuible a las instituciones de la Unión.

a) Primera línea de argumentación

49. La principal línea de argumentación esgrimida por los recurrentes en primera instancia, tal como yo la entiendo, consiste en afirmar que los daños que alegan haber sufrido fueron causados por la firma del Memorándum de Entendimiento, un acto que consideran atribuible a la Comisión y el BCE.

50. En los apartados 40 a 47 de los autos recurridos, el Tribunal General declaró que, conforme a reiterada jurisprudencia, sólo es competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños causados por las instituciones de la Unión o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, un recurso de indemnización dirigido contra la Unión y que se fundamente en la mera ilegalidad de un acto o comportamiento que no ha sido adoptado por una institución de la Unión o sus agentes es inadmisibile. El Tribunal General añadió que, aun cuando el Tratado MEDE encomienda a la Comisión y al BCE ciertas tareas ligadas a la ejecución de los objetivos de dicho Tratado, de la sentencia Pringle se desprende, por un lado, que las tareas confiadas a la Comisión y al BCE en el marco del Tratado MEDE no comprenden ninguna potestad decisoria propia y, por otro lado, que las actividades ejercidas por esas dos instituciones en el marco de dicho Tratado sólo vinculan al MEDE. Por consiguiente, el Tribunal General concluyó que la adopción del Memorándum de Entendimiento no es atribuible a la Comisión o el BCE, por lo que carece de competencia para conocer de un recurso de indemnización basado en la ilegalidad de determinadas disposiciones del Memorándum de Entendimiento.

51. A mi juicio, el razonamiento seguido por el Tribunal General es intachable. No se discute que el Tratado MEDE, pese a sus fuertes vínculos con los Tratados de la Unión, es un acuerdo internacional suscrito al margen del marco jurídico de la Unión. A raíz de su entrada en vigor tras la conclusión de los procedimientos de ratificación de los Estados contratantes, el citado Tratado estableció una nueva organización internacional con sus propias normas, misión, instituciones y personal.

16 — Véase la sentencia de 23 de marzo de 2004, Defensor del Pueblo Europeo/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174), apartado 59 y jurisprudencia citada.

52. Con el acuerdo de todos los Estados miembros de la Unión,¹⁷ el Tratado MEDE encomendó determinadas tareas a algunas instituciones de la Unión (Comisión, BCE, Consejo y Tribunal de Justicia). En realidad, incluso antes de la firma del Tratado MEDE, el Tribunal de Justicia declaró que, en determinadas condiciones, los Estados miembros pueden confiar tareas, en áreas no comprendidas en la competencia exclusiva de la Unión, a las instituciones, fuera del marco de la Unión.¹⁸

53. No obstante, la circunstancia de que una o varias instituciones de la Unión puedan desempeñar ciertas funciones en el marco jurídico del MEDE no altera la naturaleza de los actos del MEDE. Dichos actos son ajenos al ordenamiento jurídico de la Unión: son decididos por las instituciones propias del MEDE y sólo vinculan al MEDE.¹⁹ La Unión no es parte del Tratado MEDE, como tampoco lo son todos sus Estados miembros. Del artículo 216 TFUE, apartado 2, se deduce que la Unión, como norma general, sólo está vinculada por los acuerdos internacionales en los que es parte.²⁰

54. Huelga señalar, en este contexto, que no cabe entender que, tras la entrada en vigor del Tratado MEDE, la Unión haya asumido y que de esta forma le hayan sido transferidas, las competencias anteriormente ejercidas por los Estados miembros relacionadas con dicho Tratado.²¹ El Tratado MEDE es un instrumento de política económica que, con arreglo al artículo 6 TFUE, no es un área de competencia exclusiva de la Unión. La materia específica que ha sido objeto de dicho Tratado MEDE no ha pasado a ser un área de competencia exclusiva en virtud de la legislación promulgada por la Unión. Tal como observó el Tribunal de Justicia en la sentencia Pringle, nada hay en el Tratado FUE que indique que la Unión tiene competencia exclusiva para conceder asistencia financiera a un Estado miembro que experimente o corra el riesgo de experimentar graves problemas de financiación.²²

55. El hecho de que determinados actos del Derecho de la Unión hagan referencia a disposiciones del MEDE (y viceversa) no puede desvirtuar esta conclusión. Conforme a reiterada jurisprudencia, el hecho de que uno o varios actos del Derecho de la Unión puedan tener por objeto o por efecto incorporar al Derecho de la Unión algunas disposiciones de un acuerdo internacional que la propia Unión no ha aprobado no basta para que ese acuerdo internacional quede comprendido dentro del ámbito del Derecho de la Unión.²³

56. Por otra parte, procede recordar que el Tribunal de Justicia confirmó recientemente que en el ordenamiento jurídico de la Unión no caben los actos híbridos, no previstos en los Tratados, adoptados siguiendo un procedimiento que comprenda indistintamente elementos propios del proceso decisorio específico de la Unión y elementos de carácter intergubernamental.²⁴

57. Por último, debo hacer constar que las consecuencias financieras derivadas de tales actos han de ser soportadas exclusivamente por el presupuesto del MEDE.²⁵ De no ser así, la aceptación de los argumentos esgrimidos por los recurrentes supondría —como advierte el BCE— que el presupuesto de la Unión se viera afectado en última instancia por las decisiones adoptadas por una organización internacional a la que no todos los Estados miembros de la Unión pertenecen.

17 — Véase el considerando 10 del Tratado MEDE.

18 — Véanse, en particular, las sentencias de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión (C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271), apartados 16, 20 y 22; de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo (C-316/91, EU:C:1994:76), apartados 26, 34 y 41; Dictamen 1/92, de 10 de abril de 1992 (EU:C:1992:189), apartados 32 y 41; y Dictamen 1/09, de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartado 75.

19 — Véase la sentencia Pringle, apartado 161.

20 — Véase, en este sentido la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartados 50, 52 y 60 a 62, y jurisprudencia citada.

21 — Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 63 y jurisprudencia citada.

22 — Véase la sentencia Pringle, en particular el apartado 120.

23 — Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 63 y jurisprudencia citada.

24 — Véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:282), apartado 51.

25 — Véase el capítulo 4 del Tratado MEDE.

58. Por consiguiente, la circunstancia de que los acuerdos internacionales entre el MEDE y uno de sus miembros (en el caso de autos, la República de Chipre) sean negociados por la Comisión y el BCE, y firmados por la Comisión en nombre del MEDE, no puede alterar la verdadera naturaleza jurídica de tales acuerdos:²⁶ son actos del MEDE.

59. En consecuencia, el Tribunal General declaró acertadamente que el Memorándum de Entendimiento no puede atribuirse a la Comisión ni al BCE.

b) Segunda línea de argumentación

60. Tampoco llego a una conclusión distinta en torno a la responsabilidad de la Unión en el caso de autos si examino la línea argumental alternativa expuesta por los recurrentes sobre este punto.

61. Los recurrentes aducen que los daños que alegan haber sufrido fueron causados por el incumplimiento por la Comisión de su deber de velar por que el Memorándum de Entendimiento cumpla el Derecho de la Unión. A este respecto, los recurrentes citan los apartados 164 y 174 de la sentencia Pringle, en los que el Tribunal de Justicia declaró: (i) «Mediante su actuación en el marco del Tratado MEDE, la Comisión promueve el interés general de la Unión. Por otro lado, las tareas atribuidas a la Comisión por el Tratado MEDE le permiten [...] velar por la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los Memorandos de Entendimiento concluidos por el MEDE»; y (ii) «el Memorándum de Entendimiento que se negocia con el Estado miembro solicitante de un apoyo a la estabilidad debe ser plenamente compatible con el Derecho de la Unión».

62. Por dudar acerca de la admisibilidad de esta alegación, el Tribunal General lo trató con brevedad. Simplemente señaló que, en cualquier caso, los daños alegados se produjeron antes de la firma del Memorándum de Entendimiento, por lo que no se ha acreditado una relación de causalidad entre el comportamiento de la Comisión y dichos daños.²⁷

63. Al margen del aspecto de la admisibilidad y de la exactitud del razonamiento del Tribunal General, estimo que la segunda línea de argumentación de los recurrentes tampoco resulta convincente.

64. Para explicar las razones abordaré sucesivamente las dos cuestiones que se indican a continuación. En primer lugar, analizaré la premisa en que se basa este argumento: la existencia de una obligación jurídica de la Comisión de velar por que los actos adoptados por los organismos u organizaciones en cuyo nombre actúa fuera del marco de la Unión respeten el Derecho de la Unión, cuya vulneración puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Unión. En segundo lugar, examinaré si, durante las negociaciones que culminaron en la firma del Memorándum de Entendimiento, podría haberse producido una vulneración del Derecho de la Unión que la Comisión estaba obligada a evitar.

i) Sobre las obligaciones de la Comisión en su actuación fuera del marco de la Unión y la consiguiente responsabilidad de la Unión

65. Antes de nada, debo observar que en el tenor literal del apartado 164 de la sentencia Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) no se menciona expresamente ninguna *obligación* específica de la Comisión. La redacción de este apartado parece sugerir que, al intervenir en las negociaciones de un Memorándum de Entendimiento, la Comisión puede velar por su compatibilidad con el Derecho de la Unión. Sin embargo, para comprender realmente el verdadero significado de ese pasaje, creo que es preciso leerlo en su contexto.

26 — No es preciso que analice la cuestión de si un Memorándum de Entendimiento firmado por el MEDE y uno de sus miembros es jurídicamente vinculante o sólo reviste un valor político.

27 — Apartado 54 de los autos recurridos.

66. En esa parte de la sentencia Pringle, que se refiere a las funciones de la Comisión y del BCE, el Tribunal de Justicia examinaba si las tareas encomendadas por el Tratado MEDE a ciertas instituciones de la Unión eran compatibles con los Tratados de la Unión. Uno de los requisitos que, según la jurisprudencia, deben concurrir para asegurar la compatibilidad es que esas funciones adicionales «no desvirtúen las competencias que los Tratados UE y FUE atribuyen a esas instituciones».²⁸ En lo que se refiere a la Comisión, el Tribunal de Justicia recordó, en el apartado 163 de la sentencia, que del artículo 17 TUE, apartado 1, resulta que ésta «promoverá el interés general de la Unión» y «supervisará la aplicación del Derecho de la Unión».

67. Por consiguiente, es preciso interpretar las afirmaciones recogidas en el apartado 164 de la sentencia Pringle a la luz del artículo 17 TUE, apartado 1. Tras examinar el Tratado MEDE, el Tribunal de Justicia concluyó que ninguna de sus disposiciones parece exigir a la Comisión desempeñar tareas que pudieran colisionar con su misión constitucional de promotora de los intereses de la Unión y «guardiana de los Tratados». Por el contrario, la función de la Comisión en el Tratado MEDE parece perfectamente conforme con dicha misión.

68. ¿Cuáles son las repercusiones de todo ello en el presente procedimiento?

69. Coincido con los recurrentes en que, incluso cuando actúan fuera del marco de la Unión, las instituciones de la Unión deben respetar escrupulosamente el Derecho de la Unión. De este modo, la Comisión no puede infringir de forma deliberada las normas de la Unión, aun cuando actúe en nombre del MEDE. Además, la Comisión no puede contribuir, mediante su conducta, a una infracción de las normas de la Unión cometida por otras entidades u organismos.²⁹

70. Sin embargo, no estoy de acuerdo con los recurrentes en que esa obligación sea tan amplia que pueda estimarse que la Comisión tiene una obligación de resultado consistente en evitar todo posible conflicto o tensión entre las disposiciones de un acto adoptado por otras entidades y cualquier norma de la Unión aplicable a la situación. A lo sumo, podría admitir la existencia de una obligación de medios a cargo de la Comisión a fin de evitar que surjan tales conflictos.

71. La amplia obligación de resultado que invocan los recurrentes no se deriva ni del texto del Tratado MEDE ni, lo que es más importante, del propio artículo 17 TUE, apartado 1.

72. Por lo que respecta al Tratado MEDE, debo señalar que su artículo 13, apartado 3, únicamente establece que será «plenamente *compatible* con las *medidas de coordinación de la política económica* previstas en el TFUE».³⁰ Ni el Tratado MEDE ni el Tribunal de Justicia —al interpretar dicho Tratado en la sentencia Pringle—³¹ mencionan la exigencia del pleno *cumplimiento* de la totalidad del *Derecho de la Unión* por el Memorándum de Entendimiento.

73. Por un lado, es preciso no confundir los términos «cumplimiento» y «compatibilidad». En efecto, desde un punto de vista jurídico, hacen referencia a dos conceptos bastante diferentes: el primero requiere la observancia y conformidad plena entre los dos textos, mientras que el último queda satisfecho si simplemente no se oponen ni contradicen entre sí.

28 — Véase la jurisprudencia citada en la sentencia Pringle, apartado 158.

29 — Véase la sentencia Pringle, apartado 112.

30 — El subrayado es mío.

31 — Véanse, en particular, los apartados 164 y 174 de la sentencia Pringle, citados por los recurrentes.

74. Por otro lado, únicamente se citan de forma expresa las medidas de la Unión en materia de coordinación de la política económica. Ello se debe a que la falta de compatibilidad entre las medidas de la Unión en materia de coordinación de la política económica y el Memorándum de Entendimiento podría poner en peligro la efectividad de tales medidas, y con ello toda la acción de la Unión en este ámbito. No se consideró necesario exigir una conformidad plena entre el Memorándum de Entendimiento y todos los aspectos del Derecho de la Unión, ya que el sistema del MEDE no forma parte del ordenamiento jurídico de la Unión.

75. A continuación, en cuanto al artículo 17 TUE, apartado 1, opino que, cuando actúa fuera de los Tratados de la Unión, las obligaciones de la Comisión no pueden ser, en general, distintas ni más onerosas que cuando actúa dentro de ese marco. Paso a explicarlo.

76. En su función de «guardiana de los Tratados», la Comisión no está obligada a actuar contra toda posible vulneración del Derecho de la Unión de la que tenga conocimiento, so pena de vulnerar el artículo 17 TUE. Como ha subrayado el Tribunal General en una serie de decisiones anteriores, el artículo 17 TUE tiene por objeto fijar, de manera general, las competencias de la Comisión; es por tanto una disposición de carácter institucional y no es una norma que pueda ser invocada ante los tribunales y que persiga conferir derechos a los justiciables.³² No cabe sostener que siempre que la Comisión vulnere un precepto concreto del Tratado o no impida que ese precepto sea vulnerado por otra entidad, dicha vulneración suponga una infracción de la disposición general del artículo 17 TUE.³³

77. Probablemente este extremo quedará más claro mediante un ejemplo. Conforme al régimen establecido por los artículos 258 TFUE a 260 TFUE (una de las principales vías por las que la Comisión ejerce su función de «guardiana de los Tratados»), la Comisión goza de la facultad discrecional de decidir si procede iniciar un procedimiento y cuándo iniciarlo contra los Estados miembros que presuntamente han vulnerado el Derecho de la Unión. Disfruta de ese mismo margen de apreciación para determinar las actuaciones u omisiones de los Estados miembros contra las que debe interponerse dicho procedimiento.³⁴

78. Es importante señalar que la Comisión actúa únicamente en el interés general de la Unión en tales procedimientos,³⁵ aunque el resultado de éstos puede servir también, de modo indirecto, a los intereses de los particulares.³⁶ En efecto, los artículos 258 TFUE a 260 TFUE no confieren expresamente ningún derecho a los particulares. En consecuencia, a través de los referidos procedimientos los particulares no pueden impugnar la actuación de la Comisión.³⁷ En particular, los particulares carecen, en principio, de legitimación para reclamar a la Unión una indemnización por los daños que hayan sufrido como consecuencia de los actos u omisiones de la Comisión con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE. El único comportamiento que podrían impugnar como causa del perjuicio es el comportamiento del Estado miembro responsable de la infracción de las normas de la Unión.³⁸ No obstante, la Comisión es responsable de cómo desempeña esa función ante el Parlamento Europeo, que podrá, si lo considera oportuno, aprobar una moción de censura al amparo del artículo 234 TFUE, obligando a la Comisión a dimitir colectivamente.

32 — Véase, en particular, el auto de 27 de octubre de 2008, Pellegrini/Comisión (T-375/07, no publicado, EU:T:2008:466), apartado 19 y jurisprudencia citada.

33 — Véase, en este sentido, la sentencia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros/Comisión (T-371/94 y T-394/94, EU:T:1998:140), apartado 453.

34 — Véanse, *inter alia*, las sentencias de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Luxemburgo (C-472/98, EU:C:2002:629), apartados 34 a 38; y de 28 de octubre de 2010, Comisión/Lituania (C-350/08, EU:C:2010:642), apartado 33.

35 — Véase la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (C-431/92, EU:C:1995:260), apartado 21 y jurisprudencia citada.

36 — Véase, en este sentido, la sentencia de 24 de marzo de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178), apartado 67.

37 — Véase, entre otras muchas, las sentencias de 14 de febrero de 1989, Star Fruit/Comisión (247/87, EU:C:1989:58), apartados 10 a 14; y de 17 de mayo de 1990, Sonito y otros/Comisión (C-87/89, EU:C:1990:213), apartados 6 y 7.

38 — Véase, en particular, el auto de 23 de mayo de 1990, Asia Motor France/Comisión (C-72/90, EU:C:1990:230), apartados 13 a 15. Véase también el auto de 14 de enero de 2004, Makedoniko Metro y Michaniki/Comisión (T-202/02, EU:T:2004:5), apartado 43.

79. A mi juicio, deben aplicarse los mismos principios, *a fortiori*, cuando la Comisión actúa como «guardiana de los Tratados» fuera del marco legal de la Unión.

80. Por consiguiente, concluyo que, a la luz del artículo 17 TUE, apartado 1, y habida cuenta de la sentencia Pringle, la Comisión no tiene una obligación de resultado consistente en evitar todo posible conflicto o tensión entre las disposiciones de un acto adoptado por otras entidades y cualquier norma de la Unión aplicable a la situación. Además, los justiciables no tienen derecho a exigir una indemnización a la Unión por los daños que aleguen haber sufrido como consecuencia de los actos u omisiones de la Comisión cuando ésta actúa como «guardiana de los Tratados».

81. Dicho esto, y en aras de la exhaustividad, paso a examinar si la firma del Memorándum de Entendimiento podría haber ocasionado efectivamente la vulneración del Derecho de la Unión que los recurrentes censuran.

ii) Sobre la aplicabilidad de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁹

82. Aun cuando el Tribunal de Justicia considerara que las obligaciones de la Comisión, en su calidad de «guardiana de los Tratados», cuando actúa fuera del marco de la Unión tienen mayor amplitud que la que se ha expuesto anteriormente, y que un incumplimiento de tales obligaciones podría generar efectivamente la responsabilidad patrimonial de la Unión, sería preciso resolver otra cuestión. Dicha cuestión consiste fundamentalmente en si la firma del Memorándum de Entendimiento provocó una posible vulneración del Derecho de la Unión que la Comisión debería haber impedido.

83. En primera instancia, los recurrentes invocaron un presunto incumplimiento, por la inclusión de los puntos 1.23 a 1.27 en el Memorándum de Entendimiento, de su derecho fundamental a la propiedad, reconocido en el artículo 17 de la Carta. Ahora bien, además de que los recurrentes no detallaron en qué forma los pasajes controvertidos del Memorándum de Entendimiento infringieron el artículo 17 de la Carta,⁴⁰ tampoco explicaron, antes de nada, por qué la Carta habría de aplicarse al Memorándum de Entendimiento.

84. De conformidad con el artículo 51, apartado 1, de la Carta, «las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión [...], así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión».

85. Por los motivos antes explicados, no tengo duda de que la Comisión ha de respetar las normas de la Unión, especialmente la Carta, cuando actúa fuera del marco jurídico de la Unión. Después de todo, el artículo 51, apartado 1, de la Carta no establece límites a la aplicabilidad de la Carta a las instituciones de la Unión, aunque sí lo hace para los Estados miembros.⁴¹ Por otra parte, este precepto también insta a las instituciones de la Unión a *promover* la aplicación de la Carta.

86. Ello no significa, sin embargo, que la Comisión esté *obligada* a imponer las normas de la Carta a los actos adoptados por otras entidades u organismos que actúan al margen del marco de la Unión. Hay que destacar de nuevo que, al celebrar el Tratado MEDE, ciertos Estados miembros de la Unión ejercieron la competencia que conservan en materia de política económica.

39 — En lo sucesivo, «Carta».

40 — En los escritos de demanda simplemente se exponía una presunta vulneración del artículo 1 del Protocolo 1 del CEDH, sin establecer vinculación alguna entre estas dos disposiciones.

41 — Véase Peers, S., «Towards a New Form of EU Law? The Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework», *European Constitutional Law Review*, 2013, pp. 51 a 53.

87. Conforme a reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas.⁴² Con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de ésta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Importa destacar que el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta, requiere la existencia de un vínculo de conexión de un grado superior a la proximidad de las materias cubiertas por la legislación nacional y de la Unión, o a las incidencias indirectas de una de ellas en la otra.⁴³ Deben tenerse en cuenta otros elementos, tales como la existencia de otra disposición sustantiva del Derecho de la Unión (aparte del precepto de la Carta invocada) que, siendo aplicable a la situación, imponga una obligación a los Estados miembros de que se trate.⁴⁴

88. En la sentencia Pringle, el Tribunal de Justicia ya declaró que los Estados miembros no aplicaron el Derecho de la Unión al instituir el MEDE, por lo que la Carta no es aplicable al Tratado MEDE.⁴⁵ En este contexto, cabría esperar que los recurrentes explicaran, en el presente procedimiento, por qué esa solución no resulta válida en el caso del Memorándum de Entendimiento. Sin embargo, aunque en la vista se les solicitó profundizar sobre este extremo, los recurrentes no ofrecieron explicación alguna: simplemente dieron por sentado que la Carta era aplicable al Memorándum de Entendimiento. En particular, no citaron ninguna disposición del Derecho de la Unión que, siendo aplicable al Memorándum de Entendimiento, lo incorporara al ámbito del Derecho de la Unión a efectos de la Carta.

89. Por lo tanto, opino que, en cualquier caso, los recurrentes no han demostrado que el Memorándum de Entendimiento constituya un acto de aplicación del Derecho de la Unión y que, en consecuencia, las disposiciones de la Carta le sean aplicables.

90. A este respecto, conforme a lo previsto en el artículo 51, apartado 1, de la Carta, las instituciones deberán aplicar la Carta con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias de la Unión. En consecuencia, no hay ningún fundamento para sostener que la Comisión estaba obligada a aplicar las normas de la Carta al Memorándum de Entendimiento. Cabría aducir que la Comisión, lejos de prevenir una vulneración del Derecho de la Unión, habría ampliado con ello la aplicabilidad de la Carta a una materia jurídica que ese instrumento no persigue regular.

91. Esta conclusión se ve corroborada por varios autos recientes del Tribunal de Justicia que tienen por objeto la impugnación por particulares de diversas medidas de reestructuración aprobadas por las autoridades nacionales durante la reciente crisis económica. Al no justificarse la aplicabilidad de la Carta a las medidas de los Estados miembros controvertidas, el Tribunal de Justicia se declaró incompetente para pronunciarse sobre la compatibilidad de dichas medidas con la Carta.⁴⁶

c) Observaciones finales

92. Después de concluir que las pretensiones de los recurrentes son infundadas, añadiré simplemente las siguientes observaciones.

42 — Véase, *inter alia*, la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 19.

43 — Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126), apartado 24 y jurisprudencia citada.

44 — Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de marzo de 2014, Torralbo Marcos (C-265/13, EU:C:2014:187), apartado 33 y jurisprudencia citada.

45 — Véanse los apartados 178 a 181 de la sentencia Pringle.

46 — Véanse los autos de 14 de diciembre de 2011, Cozman (C-462/11, EU:C:2011:831); de 14 de diciembre de 2011, Corpul Național al Polițiștilor (C-434/11, no publicado, EU:C:2011:830); de 7 de marzo de 2013, Sindicato dos Bancários do Norte y otros (C-128/12, no publicado, EU:C:2013:149); de 26 de junio de 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036), y de 21 de octubre de 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327).

93. Mi interpretación del artículo 17 TUE, apartado 1, y de la sentencia Pringle no implica que el marco jurídico del MEDE sea un vacío legal, en el que no pueda recurrirse contra las violaciones de los derechos individuales. Simplemente significa que la Carta no constituye en general el instrumento jurídico conforme al cual deba apreciarse la legalidad de los actos adoptados por el MEDE o de las actuaciones de las instituciones del MEDE u otros agentes. En efecto, los particulares que, en una situación como la de los recurrentes, se consideren afectados por posibles vulneraciones de sus derechos disponen de diversos recursos.

94. Por una parte, es posible que otras declaraciones de derechos nacionales e internacionales⁴⁷ sean aplicables a su situación y, en consecuencia, cabe que otros órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales sean competentes para conocer de sus demandas en virtud de tales instrumentos jurídicos.

95. Por otra parte, el ordenamiento jurídico de la Unión ofrece vías judiciales para hacer frente a las posibles infracciones del Derecho de la Unión cometidas en el marco del MEDE, si llegaran a producirse efectivamente. Ahora bien, en tales casos, los procedimientos judiciales no deberán dirigirse, por lo general, contra las instituciones, si actúan en nombre del MEDE y carecen de competencia para tomar decisiones por sí mismas.

96. Además de los motivos expuestos, a mi juicio está posición resulta avalada por una serie de consideraciones adicionales.

97. A tenor del artículo 340 TFUE, «en 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*».⁴⁸

98. Dado que estaban desempeñando actividades fuera del marco de la Unión, el comportamiento de las instituciones de la Unión que los recurrentes critican en los casos de autos debe valorarse principalmente a la luz del Derecho internacional público. Efectivamente, las referidas instituciones actuaron en nombre de una organización internacional (el MEDE), cuyos miembros son Estados soberanos, con vistas a concluir un acuerdo internacional (el Memorándum de Entendimiento) entre esa organización y uno de sus Estados contratantes (República de Chipre). De conformidad con las normas del Derecho internacional público (huelga decir que validez y el valor de estas normas son aceptados y reconocidos por todos los Estados miembros de la Unión, así como por la propia Unión), el comportamiento de los agentes de las organizaciones internacionales es, por regla general, imputable a la propia organización.

99. Por ejemplo, el artículo 6, apartado 1, del Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales (en lo sucesivo, «Proyecto de Artículos»)⁴⁹ dispone que «el comportamiento de un órgano o de un agente de una organización internacional en el ejercicio de sus funciones se considerará hecho de esa organización según el Derecho internacional, cualquiera que sea la posición del órgano o el agente dentro de la organización». Es importante indicar, no obstante, que el artículo 7 del Proyecto de Artículos añade que «el comportamiento de un órgano de un Estado o de un órgano o un agente de una organización internacional que hayan sido puestos a disposición de otra organización internacional se considerará, con arreglo al Derecho internacional, un acto de esta última organización si ésta ejerce un control efectivo sobre ese comportamiento».

47 — Como la Constitución de la República de Chipre y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

48 — El subrayado es mío.

49 — Adoptado en 2011 por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en su sexagésimo tercer período de sesiones, y remitido a la Asamblea General en el informe de la Comisión relativo a la actividad de dicha sesión (A/66/10) (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2011, vol. II, parte segunda).

100. A mi parecer, estas disposiciones pueden tomarse como fuente de inspiración en el caso de autos. No cabe duda de que la Comisión y el BCE son instituciones de una organización internacional (la Unión) que se han puesto a disposición de otra organización (el MEDE). Al negociar o firmar el Memorándum de Entendimiento, actuaron en nombre del Consejo de Gobernadores del MEDE y bajo su control efectivo. En consecuencia, están comprendidos en el supuesto previsto en el artículo 7 del Proyecto de Artículos, pues actuaron como «agentes»⁵⁰ del MEDE.

101. De conformidad con los principios reflejados en el Proyecto de Artículos, opino por tanto que el comportamiento de la Comisión y del BCE al negociar o firmar el Memorándum de Entendimiento debe, en principio, atribuirse a la organización internacional en nombre de la cual realizaron esas actividades (el MEDE), y no a la organización internacional de origen (la Unión). Sin embargo, la situación puede ser distinta si una persona puede demostrar que una institución de la Unión, en su actuación fuera del marco de la Unión, ha cometido una infracción suficientemente grave de una norma jurídica que puede causarle daños. Por ejemplo, así sucedería si la Comisión o el BCE divulgaran públicamente por error información confidencial o inexacta que ocasionara daños a personas físicas o jurídicas concretas.⁵¹ Estos actos podrían atribuirse a la propia Comisión o al propio BCE. No obstante, en el presente procedimiento el contexto jurídico y fáctico resulta distinto.

102. En efecto, en los presentes asuntos, al invocar una supuesta inacción de la Comisión, los recurrentes pretendieron pasar por alto el hecho de que el MEDE, y sólo el MEDE, es el responsable de los actos que adopta conforme al Tratado MEDE.

103. Así, en caso de una vulneración real del Derecho de la Unión por el MEDE, en general podrán incoarse procedimientos contra los Estados miembros que sean los responsables últimos de esa vulneración. Al actuar fuera del marco de la Unión, no pueden infringir las disposiciones de la Unión aplicables o, en cualquier caso, poner en peligro la eficacia de una medida de la Unión que pueda resultar afectada por su comportamiento.⁵²

104. Por consiguiente, los Estados miembros que toman decisiones como miembros del MEDE pueden, en el marco del ordenamiento jurídico de la Unión, ser declarados responsables de las posibles vulneraciones del Derecho de la Unión cometidas en ese contexto. En consecuencia, un ciudadano que se considere afectado por tales vulneraciones estará legitimado para iniciar un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de responsabilidad del Estado por vulneración del Derecho de la Unión.⁵³

105. Estos principios no son en absoluto inherentes únicamente al Derecho internacional público, sino que se aplican también a las relaciones entre principal y agente en muchos sistemas jurídicos nacionales civiles, mercantiles y administrativos, tanto en la Unión como en otros países. Habitualmente el principal es responsable (frente a terceros) de los ilícitos cometidos por sus agentes

50 — El concepto de «agente de una organización internacional» se define de manera muy amplia en el artículo 2, letra d), del Proyecto de Artículos como cualquier «funcionario u otra persona o entidad, que no sea un órgano, al que la organización haya encargado ejecutar una de sus funciones, o ayudar a ejecutarla, y por medio del cual, en consecuencia, la organización actúa».

51 — Véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2009, Arizmendi y otros/Consejo y Comisión (T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04, T-365/04 y T-484/04, EU:T:2009:530), apartados 61 a 71.

52 — Este principio se deriva en especial del artículo 4 TUE, apartado 3. Véanse, en este sentido, las sentencias de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo («ERTA») (22/70, EU:C:1971:32), apartados 21 y 22, y de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Luxemburgo (C-472/98, EU:C:2002:629), apartado 85.

53 — Esta jurisprudencia se inició con las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), y de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79).

en las relaciones que mantengan con terceros en su nombre. Sin embargo, cuando el agente actúa careciendo de la autorización preceptiva, podrá ser posteriormente declarado responsable (en el ámbito de las relaciones internas) de indemnizar al principal por los daños o perjuicios sufridos por éste.⁵⁴

106. Esta conclusión se ve corroborada, a mi parecer, por la línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia según la cual, en caso de responsabilidad extracontractual conjunta de la Unión y de un Estado miembro, las personas presuntamente perjudicadas han de incoar primero un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes si las autoridades de los Estados miembros son las responsables principales o fundamentales de las vulneraciones alegadas.⁵⁵ A mi juicio, este principio es aplicable, *a fortiori*, en el presente procedimiento, por cuanto los recurrentes no demostraron que las instituciones de la Unión eran legalmente responsables, aun parcialmente,⁵⁶ del acto que supuestamente ocasionó los daños invocados.

107. Habida cuenta de todo lo que precede, el Tribunal General no cometió un error de Derecho al concluir que el Memorándum de Entendimiento no tuvo su origen en la Comisión o el BCE y que, por tanto, la Unión no puede incurrir en responsabilidad, en virtud de los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, por la inclusión en el Memorándum de Entendimiento de determinados pasajes que, según se alega, vulneran la Carta. En consecuencia, debe desestimarse el primer motivo de casación.

C. Segundo motivo de casación

1. Alegaciones de las partes

108. Mediante su segundo motivo de casación, dirigido contra el apartado 43 de los autos recurridos, los recurrentes reprochan al Tribunal General no haber tomado en consideración ciertas declaraciones realizadas por el Sr. Jörg Asmussen que, en la época pertinente, era miembro del Comité Ejecutivo del BCE. Los recurrentes aducen que, durante una reunión celebrada el 15 de marzo de 2013, el Sr. Asmussen aseguró al presidente de Chipre que «salvo que Chipre acepte las peticiones que se le dirigen acerca del cierre de la brecha de sostenibilidad de la deuda, el BCE cortará de inmediato la liquidez bancaria a Chipre».⁵⁷ En consecuencia, al concluir que el Memorándum de Entendimiento era un acto atribuible al MEDE (y no a la Comisión ni al BCE) el Tribunal General no tomó en consideración un elemento de hecho esencial que, por ello, no pudo servir de base a la responsabilidad de la Unión.

109. La Comisión sostiene que este motivo de casación constituye una nueva alegación jurídica y fáctica que fue formulada por vez primera en el escrito de contestación de los recurrentes en primera instancia. Ciertamente no es una cuestión que haya salido a la luz en el curso del procedimiento ni un motivo ampliado. Así pues, el Tribunal General descartó, con razón, las alegaciones de los recurrentes sobre este punto. En cualquier caso, la supuesta «petición coercitiva» del Sr. Asmussen no altera el hecho de que el Memorándum de Entendimiento sólo vincula al MEDE, y no a la Unión.

54 — Para una perspectiva histórica y comparativa, véase Müller-Freienfels, W., «Agency — Law», *Encyclopædia Britannica*, 2016, extraído de <http://www.britannica.com/topic/agency-law>.

55 — Ésta es mi interpretación de las sentencias de 14 de julio de 1967, Kampfmeier y otros/Comisión (5/66, 7/66, 13/66 a 16/66 y 18/66 a 24/66, EU:C:1967:31), y de 12 de abril de 1984, Unifrex/Comisión y Consejo (281/82, EU:C:1984:165).

56 — La responsabilidad conjunta de la Unión, no obstante, no puede proceder del hecho de que una institución de la Unión preste asesoramiento o proporcione directrices no vinculantes a las autoridades nacionales. Véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de febrero de 1986, Krohn Import-Export/Comisión (175/84, EU:C:1986:85) y de 10 de mayo de 1978, Société pour l'exportation des sucres/Comisión (132/77, EU:C:1978:99).

57 — Los recurrentes se refieren a esta declaración como la «petición coercitiva».

2. Apreciación

110. A mi parecer, la supuesta declaración del Sr. Asmussen es una prueba aportada por los recurrentes para apoyar su tesis de que el Memorándum de Entendimiento es atribuible a la Comisión y al BCE y que, en consecuencia, la Unión Europea ha de ser considerada responsable de los daños que alegan haber sufrido como consecuencia de dicho Memorándum.

111. Mediante este motivo de casación, los recurrentes censuran la valoración de la prueba realizada por el Tribunal General.

112. Por esta razón, con independencia de la cuestión de si este elemento probatorio fue presentado al Tribunal General en plazo útil, este motivo de casación es, en mi opinión, inadmisibile. El Tribunal de Justicia no puede realizar una nueva valoración de la prueba aportada u ofrecida en primera instancia, excepto en los casos en que el Tribunal General haya desnaturalizado los elementos de prueba.

113. Sin embargo, en el presente procedimiento, los recurrentes se limitan a reprochar al Tribunal General no haber tomado en consideración un elemento probatorio, sin invocar ninguna desnaturalización del mismo.

114. En todo caso, la Comisión y el BCE señalan, muy acertadamente, que las declaraciones del Sr. Asmussen, cualesquiera que fueran, realizadas a título personal u oficial, en su reunión con el presidente de Chipre no pueden tener relación alguna con la naturaleza jurídica del Memorándum de Entendimiento. El responsable último del contenido de ese acto es el MEDE.

115. Por consiguiente, el segundo motivo de casación es inadmisibile y, en cualquier caso, infundado.

D. Tercer motivo de casación

1. Alegaciones de las partes

116. Mediante el tercer motivo de casación, que se dirige contra el apartado 54 de los autos recurridos, los recurrentes impugnan las conclusiones del Tribunal General según las cuales no existe relación de causalidad entre los daños que afirman haber sufrido y la supuesta inacción de la Comisión. El Tribunal General concluyó que la disminución alegada del valor de los depósitos de los recurrentes se produjo con la entrada en vigor del Decreto n.º 103, que tuvo lugar antes de la firma del Memorándum de Entendimiento. En particular, en opinión de los recurrentes, el Tribunal General erró en su apreciación del concepto de «condicionalidad»: el Memorándum de Entendimiento no sólo estableció ciertas condiciones que Chipre debía cumplir en el futuro, sino también determinadas condiciones que Chipre ya había cumplido.

117. La Comisión pone en cuestión las alegaciones de errores de Derecho formuladas por los recurrentes y, en particular, la afirmación de que la recapitalización del BoC y del CPB mediante medidas de «saneamiento» era parte de la condicionalidad requerida por el artículo 13 del Tratado MEDE. En su opinión, las autoridades chipriotas decidieron adoptar esas medidas de forma plenamente autónoma.

118. El BCE aduce, por su parte, que los recurrentes solicitan, en esencia, una nueva valoración de la prueba, sin presentar argumento alguno basado en un presunto error de Derecho, lo cual no es admisible en casación.

2. Apreciación

119. Estimo que este motivo de casación es inoperante. En efecto, con independencia de que el Tribunal General haya cometido o no un error de Derecho al interpretar y aplicar el concepto de relación de causalidad, ese error no podría conllevar la anulación de los autos recurridos.

120. Como expliqué al analizar el primer motivo de casación, el comportamiento causante de los daños alegados no puede imputarse a las instituciones de la Unión. En tal caso, por tanto, no es necesario determinar si concurren los tres requisitos necesarios para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión.⁵⁸

E. Cuarto motivo de casación

1. Alegaciones de las partes

121. En su cuarto motivo de casación, dirigido contra el apartado 54 de los autos recurridos, los recurrentes sostienen, en esencia, que el Tribunal General cometió un error de Derecho al declarar la inadmisibilidad de su petición de anulación parcial del Memorándum de Entendimiento. Argumentan que si el Tribunal de Justicia acoge las alegaciones que han presentado en los tres primeros motivos de casación, se deduciría de ello que también el cuarto motivo de casación es fundado.

122. Tanto la Comisión como el BCE consideran que, habida cuenta de las alegaciones expuestas en el marco de los demás motivos de casación, procede desestimar también este motivo.

2. Apreciación

123. En los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia, la concisión es una gran virtud, mientras que el laconismo excesivo es un pecado capital. Este motivo de casación —que se formula en un único y breve apartado de los recursos— se sitúa en la delgada línea entre estos dos conceptos.

124. En efecto, puede considerarse bastante inusual que un error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General pueda identificarse, explicarse y demostrarse, con la claridad y exhaustividad necesarias, en un solo apartado de un escrito.

125. En cualquier caso, puede que no sea necesario examinar la admisibilidad de este motivo de casación, ya que, en mi opinión, es manifiestamente infundado.

126. Según reiterada jurisprudencia, en el marco del recurso de anulación contemplado por el artículo 263 TFUE, los Tribunales de la Unión sólo son competentes para controlar la legalidad de los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión.⁵⁹

127. El Memorándum de Entendimiento fue celebrado por la República de Chipre y el MEDE, ninguno de los cuales es una institución de la Unión. El MEDE fue establecido por los Estados miembros cuya moneda es el euro. En la sentencia Pringle, el Tribunal de Justicia declaró que estos Estados miembros son competentes para celebrar entre ellos un acuerdo por el que se establezca un mecanismo de

58 — Sobre estos requisitos, véase, entre otras muchas, la sentencia de 25 de marzo de 2010, Sviluppo Italia Basilicata/Comisión (C-414/08 P, EU:C:2010:165), apartado 138.

59 — Véanse las sentencias de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (22/70, EU:C:1971:32), apartado 42; de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión (C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271), apartado 13, y de 13 de julio de 2004, Comisión/Consejo (C-27/04, EU:C:2004:436), apartado 44.

estabilidad.⁶⁰ Según reiterada jurisprudencia, en principio el Tribunal de Justicia no es competente para controlar la legalidad de los actos de los Estados miembros cuando no actúan en calidad de miembros del Consejo, sino que ejercen conjuntamente sus competencias en calidad de Estados miembros.⁶¹

128. Es cierto que, en algunos casos excepcionales, el Tribunal de Justicia se ha reservado la competencia de ejercer el control sobre actos que, pese a haber sido adoptados formalmente como actos de los Estados miembros reunidos en el Consejo, habida cuenta de su contenido y del conjunto de las circunstancias en las que se adoptaron, deben considerarse actos del Consejo.⁶² No obstante, manifiestamente no sucede así en el presente procedimiento: el acto impugnado fue adoptado con arreglo a las normas de un acuerdo internacional en el que la Unión no es parte, por el que se creó una organización internacional con personalidad jurídica independiente y distinta de la de la Unión.

129. Por tanto, dado que el Memorándum de Entendimiento no puede ser objeto de un recurso de anulación conforme al artículo 263 TFUE, debe desestimarse también el cuarto motivo de casación y, junto con él, los recursos en su totalidad.

VI. Costas

130. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

131. Si el Tribunal de Justicia compartiera mi apreciación del recurso de casación, con arreglo a los artículos 137, 138 y 184 del Reglamento de Procedimiento, los recurrentes deberán ser condenados en costas, tanto en el procedimiento de primera instancia como en casación.

VII. Conclusión

132. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos de casación.
- En el asunto C-8/15, condene en costas a Ledra Advertising Ltd, tanto en primera instancia como en casación.
- En el asunto C-9/15, condene en costas a Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou y Lilia Papachristofi, tanto en primera instancia como en casación.
- En el asunto C-10/15, condene en costas a Christos Theophilou y Eleni Theophilou, tanto en primera instancia como en casación.

60 — Sentencia Pringle, apartado 68.

61 — A este respecto, véanse las sentencias de 30 de junio de 1993, Parlamento y Consejo/Comisión (C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271), apartado 12, y de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:2151), apartados 38 a 41.

62 — Véase la sentencia de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión (C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271), apartado 14, y las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en los asuntos acumulados Parlamento/Consejo y Comisión (C-181/91 y C-248/91, EU:C:1992:520), puntos 20 a 22.