

**PARTICULARIDADES DE UN MOMENTO  
CONSTITUCIONAL: COMENTARIO DE LA SENTENCIA  
DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
EN LOS ASUNTOS ACUMULADOS  
C-202/18 Y C-238/18 *RIMŠĒVIČS***

**SINGULARITIES OF A CONSTITUCIONAL MOMENTUM:  
COMENTARY ON THE ECJ RULING IN JOINED  
CASES C-202/18I AND C-238/18 *RIMŠĒVIČS***

Enrique Arnaldos Orts\*

**RESUMEN:** El 26 de febrero de 2019, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó sentencia en los asuntos acumulados C-202/18 y C-238/18 *Rimšēvičs* para anular un acto de la República de Letonia consistente en impedir provisionalmente a un gobernador del banco central letón desempeñar efectivamente su cargo, en el contexto de una investigación penal por corrupción. El presente comentario tiene por objeto referir los antecedentes relevantes de la disputa, ofrecer un detalle de la decisión en consideración de la argumentación del Tribunal y del Abogado General en sus Conclusiones y realizar una reflexión sobre las consecuencias que esta sentencia tiene para el ordenamiento jurídico de la Unión.

---

\* Abogado del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez Abogados, S.L.P. Profesor de Derecho de la Unión Europea y de Derecho Procesal en el Instituto Superior de Derecho y Economía y en IE Law School. Correo-e: enrique.arnaldos@uria.com.

Este trabajo no existiría si no fuera por el apoyo de Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero, a quien el autor agradece profundamente su lectura y sus valiosos comentarios, a la vez que le descarga de toda responsabilidad por su contenido.

El presente trabajo no ha contado con ninguna financiación directa o indirecta procedente de entidad alguna, pública o privada, con o sin ánimo de lucro.

**PALABRAS CLAVE:** Sistema Europeo de Bancos Centrales; recurso de anulación; recurso por incumplimiento; anulación de un acto dictado por un Estado miembro.

**ABSTRACT:** On 26 February 2019, the Court of Justice of the European Union delivered its judgment in joined cases C-202/18 and C-238/18 *Rimšēvičs* to annul an act of the Republic of Latvia provisionally preventing a governor of the Latvian central bank from effectively discharging his duties, in the context of a criminal investigation for corruption. The purpose of this review is to refer the relevant background of the dispute, to offer a detail of the decision in consideration of the arguments of the Court and the Advocate General in its Conclusions and to reflect on the consequences that this judgment has for the Union's legal system.

**KEYWORDS:** European System of Central Banks; action for annulment; action for infringement; annulment of an act issued by a Member State.

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN.—1. ANTECEDENTES DE HECHO.—2. CONTEXTUALIZACIÓN Y DETALLE DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL: 2.1 Sobre la competencia del Tribunal. 2.2 Sobre la naturaleza del recurso previsto en el art. 14.2 ESEBC. 2.3 Sobre la licitud de la resolución impugnada a la luz del art. 14.2 ESEBC.—3. ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DEL TRIBUNAL: 3.1. Sobre el ámbito de aplicación objetiva del art. 14.2 ESEBC. 3.2. Sobre la naturaleza del recurso específico añadido al sistema de los Tratados contenido en el art. 14.2 ESEBC. 3.3 Sobre las cuestiones de índole constitucional tratadas en la Sentencia. 3.3.1. En relación con la afectación de un procedimiento penal nacional y el cumplimiento del art. 276 TFUE. 3.3.2. En relación con la anulación del acto del Estado miembro por parte del Tribunal.—UN MOMENTO CONSTITUCIONAL PARTICULAR, ¿PERO CUÁNTO?

## INTRODUCCIÓN

El 26 de febrero de 2019, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (el “Tribunal”) dictó sentencia en los asuntos acumulados C-202/18 y C-238/18 *Rimšēvičs* y anuló un acto de la República de Letonia consistente en impedir provisionalmente a un gobernador del banco central letón desempeñar efectivamente su cargo, en el contexto de una investigación penal por corrupción (la “Sentencia”).

La Sentencia es estimatoria de los recursos interpuestos por el propio gobernador relevado y por el Banco Central Europeo (“BCE”), sobre la base del art. 14.2 del Protocolo 4 anejo al Tratado de la Unión Europea (“TUE”) y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (“TFUE”) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (“SEBC”) y del BCE (referido como “ESEBC”).

El pronunciamiento más relevante que la Sentencia contiene se refiere a la naturaleza que el Tribunal concede al remedio *sui generis* previsto en el art. 14.2 del ESEBC. Aunque tanto las partes como la Abogado General

Kokott habían solicitado que se declarase el incumplimiento *ex art.* 258 TFUE por parte de la República de Letonia de sus obligaciones a la luz del art. 14.2 del ESEBC, el Tribunal interpreta el precepto para, tras manifestar que se trata de un recurso específico añadido al sistema de recursos establecido por los Tratados, asimilarlo a un recurso de anulación de los previstos en el art. 263 del TFUE.

El presente comentario tiene por objeto referir los antecedentes relevantes de la disputa, ofrecer un detalle de la decisión en consideración de la argumentación del Tribunal y de la Abogado General en sus Conclusiones y realizar algunas reflexiones sobre el encaje que la Sentencia tiene en el ordenamiento jurídico de la Unión.

## 1. ANTECEDENTES DE HECHO

Ilmārs Rimšēvičs fue nombrado gobernador del Banco de Letonia en el año 2013 para un mandato de seis años, hasta el 21 de diciembre de 2019. Tal y como disponen el art. 283 del TFUE y el art. 10.1 del ESEBC, su nombramiento como gobernador de un banco central tiene como consecuencia su incorporación al Consejo de Gobierno del BCE como uno de sus miembros.

En el contexto de una investigación penal relacionada con un delito de cohecho, el *Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs*, la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la República de Letonia (“KNAB”), procedió a su detención el 15 de febrero de 2018. Cuatro días después, simultáneamente a su puesta en libertad, el KNAB le impuso una serie de medidas restrictivas de derechos en aplicación de la legislación de enjuiciamiento criminal letona. A la sazón, la prohibición de ejercer sus funciones de decisión, control y vigilancia en el Banco de Letonia, en particular de ocupar su cargo de gobernador de dicho banco central, la obligación de abonar una fianza y la prohibición de aproximarse a determinadas personas y de abandonar el país sin autorización.

El recurso formulado por el Sr. Rimšēvičs frente a la prohibición de ejercer sus funciones en el Banco de Letonia fue desestimado mediante decisión de 27 de febrero de 2018 del Tribunal de Primera Instancia de Riga. La posterior formalización de la acusación por parte del fiscal correspondiente se concretó en que, conforme al criterio del ministerio público letón, el Sr. Rimšēvičs habría aceptado sobornos en forma de un viaje de ocio y dinero en efectivo por importe agregado de 750.000 euros.

Frente a la decisión del KNAB consistente en la prohibición de llevar a cabo sus funciones como gobernador del Banco de Letonia se interpusieron dos recursos, uno por el propio Sr. Rimšēvičs y otro por el BCE.

En el recurso interpuesto por el Sr. Rimšēvičs, que dio lugar al asunto C-202/18, se solicitó, en esencia, un pronunciamiento declarativo de la ilegala-

lidad de la medida consistente en la prohibición de ejercicio de las funciones propias de su cargo como gobernador del Banco de Letonia.

Por su parte, el BCE –en el que sería el asunto C-238/18– solicitó, además de la entrega de la documentación relativa a las investigaciones en curso por el KNAB en relación con el Sr. Rimšēvičs, que se declarase, de conformidad con el art. 14.2 del ESEBC, que la República de Letonia había infringido el párrafo segundo de la disposición. Ello en la medida en que se había relevado de su mandato al titular del puesto de gobernador del Banco de Letonia sin que existiesen circunstancias que así lo justificasen, a salvo de lo que resultara de la documentación a aportar por la República de Letonia.

Asimismo, y a resultas de una demanda de medidas provisionales formulada por el BCE en este sentido, el Vicepresidente del Tribunal ordenó a la República de Letonia que adoptara las medidas necesarias para suspender los efectos de las prohibiciones decretadas por el KNAB respecto del Sr. Rimšēvičs en tanto le impidieran designar sustituto en el Consejo de Gobierno del BCE.

Celebrada la vista común a los asuntos acumulados, el Tribunal ordenó a la República de Letonia la entrega de los documentos justificativos de las medidas restrictivas de derechos adoptadas respecto del Sr. Rimšēvičs.

El 19 de diciembre de 2018, con anterioridad al pronunciamiento de la Sentencia por el Tribunal, la Abogado General propuso al Tribunal que declarase el incumplimiento del art. 14.2 ESEBC por parte de la República de Letonia. Del mismo modo que lo habían hecho las demandantes, la Abogado General propugnó en sus Conclusiones que el remedio previsto en el art. 14.2 ESEBC debía dirigirse a obtener un pronunciamiento declarativo del incumplimiento en el sentido del art. 258 TFUE.

## **2. CONTEXTUALIZACIÓN Y DETALLE DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL**

La consideración de la relevancia y alcance de la Sentencia requiere una previa contextualización respecto de la norma sobre cuya base se ejercitan los recursos de los que trae causa la resolución: el apartado segundo del art. 14 del ESEBC.

El precepto, además de establecer que los estatutos de los bancos centrales nacionales dispondrán que el mandato de un gobernador de un banco central nacional no sea inferior a cinco años, reza:

un gobernador solo podrá ser relevado de su mandato en caso de que deje de cumplir los requisitos exigidos para el cumplimiento de sus funciones o haya incurrido en falta grave. El gobernador afectado o el Consejo de Gobierno [del BCE] podrán recurrir las decisiones al respecto ante el Tribunal de Justicia, por motivos de infracción de los Tratados o de cualquier norma legal relativa a su aplicación. Tales acciones se emprenderán en un plazo de dos meses a partir

de la publicación de la decisión, o de su notificación al demandante o, a falta de esta, a partir de la fecha en que la decisión haya llegado a conocimiento de este último, según los casos.

Sin realizar valoraciones profundas al respecto, puede concluirse fácilmente que el art. 14.2 ESEBC es una norma con una doble naturaleza, sustantiva y procesal. Prohíbe que un gobernador sea “relevado de su mandato” por razones distintas a que “deje de cumplir los requisitos exigidos para el cumplimiento de sus funciones o haya incurrido en falta grave”; y, a su vez, instituye un remedio jurisdiccional para reaccionar frente a las “decisiones al respecto” producida una “infracción de los Tratados o de cualquier norma legal relativa a su aplicación”. Asimismo, no hay duda de que la competencia para decidir sobre la legalidad de las decisiones que afecten a un relevo –*quoique ce soit*– que no cumpla con los requisitos establecidos en el precepto se atribuye al Tribunal.

Por último, de la lectura del precepto también puede deducirse que el remedio constituido por el art. 14.2 ESEBC es un remedio *sui generis*, sin que el precepto se constituya expresamente conforme a la naturaleza de ninguno de los instrumentos previstos en los arts. 258 a 279 del TFUE. Tratándose dicho remedio –esto parece poco discutible– de una acción directa, del tenor literal del precepto no puede tampoco deducirse con certeza si participa de la naturaleza del recurso de anulación o del recurso por incumplimiento.

El tenor del precepto transcrito, las concretas circunstancias del caso y las alegaciones de las partes obligaban al Tribunal a ofrecer respuesta a una serie de cuestiones. Principalmente, (i) la efectiva competencia del Tribunal para pronunciarse en relación con unas medidas –provisionales y no definitivas– como las adoptadas por el KNAB respecto del Sr. Rimševičs; (ii) caso de considerarse competente, la concreta naturaleza del remedio previsto en el art. 14.2 ESEBC; y (iii) si la decisión del KNAB en relación con el Sr. Rimševičs puede considerarse contraria al Derecho de la Unión.

## 2.1. Sobre la competencia del Tribunal

La primera cuestión que había de resolverse es si, en contra de lo sostenido por la República de Letonia, el Tribunal es competente para conocer de los recursos interpuestos por el Sr. Rimševičs y el BCE. La discusión sobre la competencia se produjo en un doble plano, conforme son planteadas por separado en los dos asuntos a la postre acumulados.

Por un lado, se discutió sobre la competencia del Tribunal para examinar, en abstracto, la legalidad de las medidas adoptadas por el KNAB. Conforme a la tesis ofrecida por la República de Letonia, el Tribunal no sería competente, puesto que lo contrario supondría una infracción de lo dispuesto en el art. 276 del TFUE, donde se establece que

el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros

servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior.

Frente a estas alegaciones, el Sr. Rimšēvičs alegó que las medidas restrictivas comportaban el relevo de su mandato como gobernador del Banco de Letonia lo que, en aplicación del art. 14.2 ESEBC, atribuye la competencia al Tribunal.

Por otro lado, la República de Letonia manifiesta que la única decisión recurrible en virtud del art. 14.2 ESEBC es aquella decisión que extingue el vínculo jurídico existente entre el gobernador y el banco central correspondiente. Letonia defiende que el “relevo” del que habla el art. 14.2 ESEBC debe ser entendido como el “cese” al que se refieren, entre otros, los arts. 246, 247 y 286 del TFUE y el art. 11.4 del ESEBC. En este sentido, la demandada alega que: (i) la concreta medida adoptada por el KNAB no tiene por objeto disolver el vínculo entre el gobernador y la institución sino que es una medida de carácter temporal que puede modificarse y revocarse en cualquier momento; (ii) solo el parlamento letón está autorizado a relevar de su mandato al gobernador, sin que tal decisión haya sido adoptada; (iii) el art. 14.2 del ESEBC no permite al Tribunal de Justicia intervenir en un procedimiento penal en curso sino garantizar que el gobernador de un banco central nacional no sea relevado irregularmente por las autoridades nacionales; (iv) la independencia en el ejercicio de las funciones por parte del gobernador no debe traducirse en inmunidad penal, ni impone restricciones a las autoridades penales letonas; y (v) que las actuaciones del procedimiento penal están cubiertas por el secreto de la investigación conforme a la norma letona de enjuiciamiento criminal, de modo que debe desestimarse la petición del BCE de presentar la información relativa a la investigación del KNAB.

Al respecto, el BCE manifiesta que el recurso presentado no puede excluirse del ámbito del art. 14.2 ESEBC en la medida en que (i) el art. 14.2 ESEBC supone una aplicación del principio de la independencia del SEBC y del BCE, establecido en el art. 130 TFUE y en el art. 7 del ESEBC y precisa las condiciones en que un gobernador podrá ser relevado de su mandato, permitiendo al Tribunal controlar la legalidad del relevo; y (ii) en este sentido, las medidas restrictivas, aunque provisionales, deben considerarse equivalentes a un relevo del mandato, ya que de lo contrario se estaría permitiendo afectar la independencia del gobernador a través de prohibiciones temporales; especialmente en un caso como el del Sr. Rimšēvičs en el que el fin de la prohibición podría tener lugar con posterioridad a la expiración de su mandato.

La apreciación del Tribunal para sostener su competencia y desestimar la excepción formulada por la República de Letonia encuentra diferentes fundamentos.

Por un lado, en idénticos términos que los referidos por la Abogado General (Conclusiones asunto *Rimšēvičs*, pars. 75-79), aunque en la versión letona

y en otras versiones lingüísticas el art. 14.2 ESEBC parece referirse al relevo de mandato en el sentido de ruptura definitiva del vínculo jurídico entre el gobernador y el banco central nacional, una prohibición temporal puede constituir un medio de presión dirigido a afectar la independencia de un gobernador. En efecto, los Estados miembros podrían privar de efecto útil a la prohibición del art. 14.2 ESEBC adoptando medidas temporales de manera consecutiva.

Este razonamiento del Tribunal parte de la reiteradamente manifestada necesidad de interpretar el Derecho de la Unión conforme a su contexto y los objetivos perseguidos por cada disposición (por todos, asunto *Egenberger*). Asimismo, razona el Tribunal que la voluntad de los autores de los Tratados al redactar las reglas objeto de consideración era “mantener al SEBC al abrigo de todas las presiones políticas, a fin de permitirle perseguir eficazmente los objetivos asignados a sus funciones, mediante el ejercicio independiente de las facultades específicas de que dispone al efecto en virtud del Derecho primario”, con cita del párrafo 40 de la sentencia del Tribunal de 16 de junio de 2015 en el asunto C62/14 *Gauweiler*.

Respecto de su competencia para conocer sobre los recursos en atención a la posible afectación del procedimiento penal y a los límites establecidos por el art. 276 del TFUE, el Tribunal manifiesta que, como resulta de su jurisprudencia, si bien los Tratados atribuyen competencias restringidas a la Unión en materia penal, el Derecho de la Unión también les impone límites a los Estados miembros en dicho ámbito. En este sentido, sostiene que “las normas de procedimiento penal nacional no pueden ser un obstáculo a la competencia que el artículo 14.2, párrafo segundo, de los Estatutos del SEBC y del BCE atribuye al Tribunal de Justicia” (par. 57). Tampoco obstaculiza la tramitación del recurso interpuesto la instrucción del procedimiento penal, ni supone la concesión de inmunidad al gobernador. En este mismo sentido se había pronunciado la Abogado General Kokott en sus Conclusiones (pars. 80-84).

En definitiva, añade el Tribunal, su competencia *ex art. 14.2 ESEBC* se ciñe a conocer de los recursos frente a una prohibición temporal o definitiva de ejercer las funciones de gobernador de un banco central nacional.

## **2.2. Sobre la naturaleza del recurso previsto en el art. 14.2 ESEBC**

Tratándose el remedio previsto en el art. 14.2 ESEBC de un recurso *sui generis*, la indeterminación de su naturaleza procesal derivada de la falta de encuadre en los instrumentos previstos en los arts. 258 a 279 del TFUE requeriría indispensablemente un pronunciamiento del Tribunal al respecto. Esta es la decisión fundamental adoptada por el Tribunal en la Sentencia.

Como es comprensible, si la elección del remedio debía de producirse entre el recurso por incumplimiento y el recurso de anulación –*tertium non datur*– la pregunta que el Tribunal debía responder es si a la hora de garantizar la aplicación de lo previsto en el art. 14.2 ESEBC bastaba con declarar, en su caso, el incumplimiento del Derecho de la Unión por parte de un Estado o, por el contrario, podía plantearse la anulación de un acto de un Estado miembro.

Más allá de consideraciones de carácter más teórico, las consecuencias prácticas de optar por uno u otro remedio eran significativas. Ello puesto que la anulación de la decisión del KNAB comportaría que el Sr. Rimšēvičs pudiera reincorporarse automáticamente a su puesto, mientras que la declaración del incumplimiento por parte de la República de Letonia derivaría en la necesidad de ulteriores medidas del gobierno letón para llevar a efecto el pronunciamiento del Tribunal.

Como ha sido antes apuntado, tanto los recurrentes como la Abogado General consideraron adecuado asimilar el remedio en cuestión al recurso por incumplimiento previsto art. 258 TFUE. Las razones, sintetizadas a continuación, se consignan en los párrafos 35 y ss. de las Conclusiones de la Abogado General.

Por un lado, se alegó que a pesar de que el tenor literal de varias versiones lingüísticas del artículo podría hacer pensar que ha de asimilarse a un recurso de anulación, ello bien puede no considerarse determinante. Tampoco el tracto legislativo ni las discusiones en su elaboración ofrecen indicios en este sentido.

Asimismo, se argumentó que la interpretación teleológica y sistemática del precepto permite considerar que su asimilación a un recurso por incumplimiento resulte más coherente. La anulación de actos por parte del Tribunal se limita a aquellos actos correspondientes a las Instituciones, organismos y agencias de la Unión, y por ello que su ineficacia tiene efecto inmediato. Por su parte, en el recurso por incumplimiento –sí dirigido frente a los actos de los Estados miembros– el Tribunal se limita a analizar la compatibilidad de un acto con el Derecho de la Unión. Teniendo en cuenta la diferenciación entre las dos esferas –la de los actos de las Instituciones de la Unión y la de los actos de los Estados miembros– cabe considerar que el Tribunal carece de competencia para privar de efectos a una decisión que corresponde exclusivamente adoptar a las autoridades nacionales, como lo es la designación del Sr. Rimšēvičs.

En este sentido, la Abogado General concluyó que por mucho que asignarle virtualidad anulatoria al remedio previsto en el art. 14.2 ESEBC pudiera servir para garantizar de la manera más eficaz –pero no la única– los objetivos perseguidos por la norma, la anulación por el Tribunal de un acto adoptado por una autoridad nacional podría significar una seria interferencia en la esfera de competencia de los Estados miembros, así como en su autonomía procesal. Debe llamarse la atención sobre la mención expresa que hace la

Abogado General a la posible violación de los principios de subsidiariedad y atribución previstos en los arts. 4 y 5 del TUE que podría comportar la anulación de un acto de un Estado miembro por parte del Tribunal<sup>1</sup>.

Igualmente, la Abogado General defendió que era más adecuado entender que la legitimación pasiva recaiga sobre el Estado miembro en su conjunto, como sucede en el recurso por incumplimiento. Así lo entendieron también los representantes del Sr. Rimševičs y del BCE. De lo contrario, se obligaría al Tribunal a emitir pronunciamientos de corte procesal sobre la base del Derecho nacional (v.g. sobre la personalidad jurídica del órgano decisorio o su capacidad para ser parte), entre otras complicaciones de carácter práctico (par. 66).

A pesar de la consistencia de las razones ofrecidas por la Abogado General y las partes, el Tribunal realiza una apreciación en sentido contrario, por considerar que la interpretación literal, sistemática y teleológica del art. 14.2 del ESEBC debe llevar a calificar el remedio como un recurso de anulación de los previstos en el art. 263 TFUE. Son varias las razones ofrecidas por el Tribunal.

Por un lado, que el remedio del art. 14.2 ESEBC, como sucede en el caso del recurso de anulación, puede ser interpuesto por un particular contra la decisión de la que es destinatario (el gobernador relevado). Asimismo, como el recurso de anulación, debe presentarse en el plazo de dos meses y los motivos de impugnación invocables por los recurrentes son muy similares a los del art. 263 TFUE<sup>2</sup>. Ha de recordarse que estas razones no habían resultado lo suficientemente persuasivas para la Abogado General Kokott (par. 42).

En segundo lugar, que un análisis sistemático de la especificidad del art. 14.2 ESEBC no resulta incompatible con el recurso de anulación. En este sentido, el precepto establece una excepción al reparto general de competencias entre el juez nacional y el juez de la Unión, que se explica por el contexto institucional concreto del SEBC: el SEBC es una construcción jurídica original en la que, a consecuencia de la participación y cooperación de las instituciones nacionales y de la Unión, media una articulación diferente y menos pronunciada entre el ordenamiento jurídico de la Unión y los ordenamientos jurídicos internos. El estatuto híbrido del gobernador nacional que, a su vez,

---

<sup>1</sup> No obstante, la anulación de un acto adoptado por una autoridad nacional constituiría una injerencia no solo inusual, sino también extremadamente intensa en el ámbito de competencia y autonomía procedimental de los Estados miembros. Pues bien, a la vista de la importancia constitucional de los principios de subsidiariedad y de atribución de competencias enunciados en los arts. 4 TUE y 5 TUE, la posibilidad de una injerencia de ese tipo debería estar prevista expresamente en los Tratados (Conclusiones asunto *Rimševičs*, par. 60).

<sup>2</sup> Mientras que en el art. 263 TFUE los motivos de recurso son “incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder”, el art. 14.2 del ESEBC se refiere a “infracción de los Tratados o de cualquier norma legal relativa a su aplicación”.

forma parte del órgano de dirección principal del BCE, deriva en que, de manera excepcional, una decisión de una autoridad nacional por la que se le releva de su mandato puede ser sometida al Tribunal. En este sentido, el Tribunal argumenta que el art. 14.2 ESEBC “añade un recurso específico al sistema de recursos establecido por los Tratados” (par. 71).

En tercer lugar, que la importancia del objetivo perseguido por el art. 14.2 ESEBC ha de ponerse en relación con el inconveniente de la demora en la sanción del relevo de un gobernador. Tal y como fue considerado por el Vicepresidente del Tribunal al apreciar la urgencia en el auto de medidas provisionales, la falta de participación prolongada de un miembro del Consejo de Gobierno puede afectar gravemente al buen funcionamiento del BCE, pudiendo tener consecuencias inmediatas y graves para el interesado. De tal modo, solo el recurso de anulación permite responder a las preocupaciones que llevaron a la creación del recurso en cuestión.

En cuarto y último lugar, que si la Comisión estima que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben, podrá proceder de conformidad con lo previsto en el art. 258 TFUE, sin que pueda admitirse que los autores de la vía de recurso prevista en el art. 14.2 ESEBC pretendieran crear un procedimiento paralelo al ya previsto para el recurso por incumplimiento.

### **2.3. Sobre la licitud de la resolución impugnada a la luz del art. 14.2 ESEBC**

Una vez despejada la cuestión de la naturaleza del recurso, el Tribunal pasa a valorar si el relevo del Sr. Rimšēvičs se encuentra dentro de los límites del art. 14.2 ESEBC.

Al respecto, el Tribunal manifiesta que, aunque no le corresponde sustituir a los tribunales nacionales competentes para pronunciarse sobre la responsabilidad penal del gobernador investigado ni tampoco interferir en la investigación penal preliminar llevada a cabo al respecto, sí le corresponde comprobar si existen indicios suficientes de que el gobernador en cuestión ha incurrido en una falta grave que pueda justificar la prohibición de ejercer sus funciones.

Sin embargo, la República de Letonia no aportó documentos en tal sentido en la fase escrita del procedimiento. Asimismo, los documentos que el Estado miembro remitió tras la vista oral a requerimiento del Tribunal, no contienen indicios suficientes del fundamento de las acusaciones formuladas contra el Sr. Rimšēvičs. Aunque la República de Letonia solicitó la reapertura de la fase oral para aportar nuevos documentos, esta solicitud fue desestimada por extemporánea e injustificada.

En consecuencia, y en línea con el criterio a este respecto de la Abogada General Kokott, el Tribunal declara que la República de Letonia no ha acreditado la existencia de indicios suficientes de que el Sr. Rimšēvičs hubiera

incurrido en una falta grave en el sentido del art. 14.2 ESEBC. De este modo, el Tribunal anula la decisión impugnada en tanto que prohíbe al Rimševičs ejercer sus funciones de gobernador del Banco de Letonia sin que se hubiera cumplido con los requisitos establecidos por el art. 14.2 ESEBC al efecto.

### 3. ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DEL TRIBUNAL

Las respuestas ofrecidas por el Tribunal a las incógnitas planteadas por el art. 14.2 ESEBC pueden leerse desde diferentes perspectivas. Por un lado, el Tribunal arroja luz sobre el ámbito de ampliación objetiva del art. 14.2 ESEBC. Asimismo, da forma al remedio *sui generis* previsto en el art. 14.2 ESEBC, al que atribuye las características propias del recurso de anulación. Lo anterior, y especialmente esto último, determina la oportunidad de hacer una serie de valoraciones sobre la evidente relevancia constitucional de la Sentencia para el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

#### 3.1. Sobre el ámbito de aplicación objetiva del art. 14.2 ESEBC

Por un lado, la Sentencia ofrece un refinamiento de ciertas cuestiones que resultan fundamentales respecto de la propia razón de ser del art. 14.2 ESEBC como instrumento de protección de la independencia de los gobernadores de los bancos centrales que conforman el SEBC.

Algo muy ilustrativo de la visión del Tribunal sobre el alcance del remedio es que dentro de los “relevos de mandato” deban entenderse comprendidas aquellas decisiones de los Estados miembros sobre designación y cese de los gobernadores de los bancos centrales integrados en el SEBC que tienen un carácter provisional o que no se adoptan por su cauce ordinario. En consecuencia, las decisiones que podrán ser objeto de escrutinio por parte del Tribunal a través de este mecanismo son aquellas que tengan como consecuencia impedir a un gobernador ejercitar sus funciones en concepto de tal. En otras palabras, y utilizando una terminología familiar para el estudioso del Derecho de la Unión, el Tribunal se declara competente para conocer también de aquellas *medidas con efecto equivalente* al relevo del cargo de gobernador de un banco central nacional.

La justificación de este pronunciamiento del Tribunal está íntimamente ligada a la importancia concedida al principio de independencia del SEBC y del BCE consagrado en el art. 130 del TFUE y el art. 7 del ESEBC y entre cuyos mecanismos de defensa se encuentra el art. 14.2 ESEBC. Se trata esta de una norma que pretende salvaguardar la independencia de los gobernadores de los bancos centrales en tanto que integrantes del SEBC, para evitar que la amenaza de su relevo pueda constituir un menoscabo de su capacidad para perseguir eficazmente los objetivos asignados a su misión.

Dejando a un lado el debate relativo al alcance de las facultades de las Instituciones de la Unión para definir y ejecutar la política monetaria desde una perspectiva competencial, el pronunciamiento del Tribunal parece lógico y acertado. Y es que difícilmente puede entenderse que se trate de una interpretación extensiva o exagerada del precepto por el hecho de considerar que comprende el relevo provisional y no solo el definitivo. Aunque no deban presumirse tales intenciones por parte de los gobiernos de los Estados miembros, la realidad es que si el único cese o relevo relevante para el art. 14.2 ESEBC fuese aquel adoptado conforme a las formalidades propias del cauce ordinario establecido al efecto, la norma se prestaría fácilmente al fraude. La remoción de un gobernador “incómodo” podría tener lugar mediante la adopción de un acto que derivase en su cese mediante cualesquiera otras vías, evitando así el escrutinio por parte del Tribunal. Con la consiguiente burla de la evidente finalidad del precepto: proteger a los gobernadores de los bancos centrales nacionales –y, en consecuencia, en el caso de los gobernadores integrantes del Eurosistema, a los miembros del Consejo de Gobierno del BCE– de las injerencias en el desempeño de sus funciones de manera independiente.

No debe perderse de vista el examen que el Tribunal hace de las condiciones particulares del caso. Tal y como había hecho la Abogado General, el Tribunal atribuye a la decisión del KNAB un carácter potencialmente definitivo (par. 52) en tanto que, conforme a la ley nacional letona, el relevo del Sr. Rimšēvičs bien podría prolongarse hasta la finalización de su mandato, convirtiéndose *de facto* en definitivo.

Asimismo, el Tribunal considera que el carácter temporal y revocable de la medida la convierte en un “medio de presión especialmente eficaz” (par. 52). A raíz de esta conclusión, cabe preguntarse si la respuesta del Tribunal habría sido distinta en el supuesto de que la medida hubiera sido difícilmente revocable o hubiera tenido cierta vocación de permanencia.

En definitiva, aunque es cierto que el tenor literal del precepto en sus diferentes versiones lingüísticas podría llevar a pensar que únicamente el relevo definitivo del mandato puede ser objeto de examen por parte del Tribunal, parece razonable integrar en el concepto de “relevo” aquellas otras decisiones que afecten de igual manera la independencia del gobernador en cuestión. Superada la cuestión de la aplicación objetiva del art. 14.2 ESEBC a una decisión como la del KNAB, la competencia del Tribunal resulta indudable.

Por último, debe apuntarse que el pronunciamiento del Tribunal se hace necesario ante un precepto con apreciables deficiencias en lo que a técnica legislativa se refiere. La intervención del Tribunal no hubiera resultado necesaria si, como sería deseable, el art. 14.2 ESEBC concretase lo que ha de entenderse por relevo del mandato. Mientras estas deficiencias del precepto no sean subsanadas, la incertidumbre respecto de otras cuestiones todavía no aclaradas por el Tribunal, como por ejemplo el significado de que un gobernador “haya incurrido en falta grave”, persistirá. ¿Deberá entenderse vin-

culado en todo caso el Tribunal por la decisión de un Estado miembro al respecto, por ejemplo, si declara la responsabilidad penal de un gobernador? ¿Y si se trata de una responsabilidad de carácter administrativo? ¿Tiene algún efecto la decisión del Tribunal decretando la concurrencia de una falta grave para los tribunales nacionales? ¿Es el concepto falta grave uno autónomo del Derecho de la Unión? Seguramente, pero ¿cuál es su anatomía? ¿Aplica con la misma intensidad el precepto a aquellos gobernadores de Estados miembros cuya moneda no es el euro y, por lo tanto, no integrantes del Eurosistema? Quizá sea el legislador de la Unión el que deba arrojar luz sobre estos puntos.

### **3.2. Sobre la naturaleza del recurso específico añadido al sistema de los Tratados contenido en el art. 14.2 ESEBC**

El pronunciamiento más relevante del Tribunal en la Sentencia consiste en establecer que el art. 14.2 ESEBC “añade un recurso específico al sistema de recursos establecido por los Tratados” (par. 71); que dicho recurso establece una excepción al reparto general de competencias entre el juez nacional (par. 69) y el juez de la Unión, explicado por el contexto institucional concreto del SEBC y que permite al Tribunal la anulación de actos de los Estados miembros.

Atendiendo a cuestiones de índole meramente procesal, la realidad es que existen argumentos altamente persuasivos para defender la posición mantenida por la Abogado General y las recurrentes y propugnar la oportunidad de que el Tribunal emitiese un pronunciamiento declarativo en lugar de uno anulatorio.

Añadido a la batería de argumentos contenida en las Conclusiones de la Abogado General en relación con el “tracto legislativo” del precepto –del que, como allí se apunta, no obtenemos grandes certezas (pars. 35 y ss.)–, parece elemental que el recurso de anulación fue concebido para dirigirse exclusivamente frente a los actos de los Estados miembros. Y que, aunque existan versiones lingüísticas del ESEBC en las que el remedio parece acercarse a un recurso de anulación en consideración de su objeto –como, por ejemplo, la francesa, que hace referencia a un recurso *contre les actes*–, lo cierto es que el único remedio de los previstos en los Tratados en cuyo ejercicio los Estados miembros ostentan la legitimación pasiva es el recurso por incumplimiento. Por otro lado, si comparamos los motivos de impugnación previstos en el art. 263 TFUE, con los previstos en el recurso por incumplimiento y en el art. 14. 2 ESEBC, la balanza parece inclinarse –a pesar de las consideraciones del Tribunal en sentido contrario (par. 67)– a favor del recurso por incumplimiento, cuya mención a “que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados” encuentra una gran similitud a la referencia en sede del art. 14.2 ESEBC a “por motivos de infracción de los Tratados o de cualquier norma legal relativa a su aplicación”.

Tan cierto es lo anterior como el hecho que todos estos argumentos de carácter procesal esgrimidos por la Abogado General y las partes encuentran argumentos correlativos de equivalente solidez y que militan en sentido opuesto. Por ejemplo, el Tribunal defiende su tesis haciendo referencia al plazo de dos meses para interponer el recurso *ex art.* 14.2 ESEBC es equivalente al previsto en el art. 263 TFUE. Igualmente, las razones sobre la legitimación pasiva que se vienen de referir en favor del recurso por incumplimiento encuentran oposición en el argumento del Tribunal relativo a la legitimación activa, consistente en que el recurso previsto en el art. 14.2 ESEBC puede ser interpuesto por un particular –el gobernador relevado– contra la decisión de la que es destinatario, como sucede en sede del recurso por anulación. Argumento que parece sólido si consideramos además que el BCE no tiene legitimación activa para promover un recurso por incumplimiento, ya que esta corresponde en exclusiva a los Estados miembros y a la Comisión. Sin embargo, si el contenido de la Sentencia admitiese réplica, podría argumentarse que la falta de legitimación activa del BCE tiene a su vez una excepción, regulada en el art. 271 del TFUE –apartado d)– y que hace referencia, precisamente, a la legitimación del BCE para promover los litigios relativos al cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones que se derivan de los Tratados y del ESEBC.

Considerando lo anterior, parece lógico concluir que ninguna de las razones de carácter puramente procesal relativas a la interpretación del precepto resultan determinantes para tomar una decisión respecto de la naturaleza del remedio. La decisión había de tomarse, por tanto, atendiendo a las consecuencias que tendría elegir cada una de las alternativas. Concretamente, que la elección del recurso de anulación supondría la materialización de un fenómeno sin precedentes en el Derecho de la Unión como es la anulación de un acto de un Estado miembro por parte del Tribunal; y que la elección del recurso por incumplimiento podría resultar inútil en la práctica para garantizar el fin protegido por la norma objeto de aplicación. En todo caso, teniendo en cuenta que la decisión de anular el acto nacional podía suponer una cierta injerencia en el ordenamiento jurídico letón en línea con las advertencias de la Abogado General (par. 60), desde luego parece adecuado convenir que la elección del recurso por incumplimiento podría ser considerada como la más sencilla.

Era más sencilla también por otras razones de carácter práctico que tienen que ver con la ejecución de la Sentencia de anulación. Aceptar el recurso de anulación como el remedio más cercano al 14.2 ESEBC llevaba también a cuestionar el modo en que una sentencia estimatoria debía ser ejecutada. El acto del KNAB se anularía desde Luxemburgo, pero necesariamente habría de ejecutarse en Letonia de conformidad con lo previsto en el art. 299 TFUE. Asimismo, la efectividad de la anulación podría verse comprometida en caso de que el Estado miembro decidiese no cumplirla, con una complicación añadida de carácter procesal y es que el Tribunal no tendría “ni siquiera” a

su disposición las medidas coercitivas previstas en el art. 260 TFUE propias del recurso por incumplimiento.

No obstante, el Tribunal se decanta por la anulación del acto del KNAB. La *ratio decidendi* se fundamenta sobre tres pilares: el primero, consistente en la importancia del objetivo de que los gobernadores de los bancos nacionales desarrollen su función de manera independiente (par. 73). El segundo, en que la falta de participación prolongada de un miembro del Consejo de Gobierno puede afectar gravemente al buen funcionamiento de este elemento esencial del BCE, con el añadido de que relevar a un gobernador de su mandato puede tener consecuencias inmediatas y graves para el interesado (par. 73 *in fine*). Y el tercero, consistente en que únicamente el recurso de anulación, completado, en su caso, por las medidas cautelares permite responder a las preocupaciones que llevaron a la creación del recurso del art. 14.2 ESEBC. Ello en tanto que, de tener la sentencia resultante naturaleza declarativa, sus efectos dependieran de su ejecución por parte de las autoridades nacionales (par. 74).

Cabría plantear un debate sobre si acaso las medidas provisionales no hubieran podido resultar efectivas para garantizar el cumplimiento de una eventual sentencia de carácter declarativo. En principio, y aunque resulte discutible, el Reglamento de Procedimiento del Tribunal no impide prorrogar la eficacia de las medidas provisionales más allá de la sentencia que pone fin al procedimiento (art. 162 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia). Sin embargo, ello habría obligado al Tribunal a prejuzgar en cierta medida la naturaleza del recurso del art. 14.2 ESEBC a la hora de adoptar las medidas –con dudoso cumplimiento, por lo tanto, de lo previsto en el apartado 4 del art. 162 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal<sup>3</sup>– o a modificarlas en consecuencia. Tampoco está del todo claro si podría decretar *ex officio* una medida provisional que pretendiese suspender la ejecución del acto impugnado hasta el cumplimiento por parte del Estado miembro. Además de los vicios de incongruencia en que pudieran incurrir sus resoluciones, lo cierto es que el procedimiento previsto para garantizar el cumplimiento de las sentencias estimatorias de recursos por incumplimiento en modo alguno prevé la suspensión de efectos del acto reputado contrario al ordenamiento.

Parece, por lo tanto, que las razones prácticas esgrimidas por el Tribunal encuentran fundamento en una circunstancia real: la declaración de incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del KNAB podría resultar inútil para garantizar la inmediata reincorporación del Sr. Rimšēvičs al Consejo de Gobierno del BCE. Esta decisión sobre el remedio consistente en la anulación del acto del KNAB deriva, necesariamente, en el tratamiento de cuestiones de índole constitucional.

---

<sup>3</sup> Art. 162.4 Reglamento de Procedimiento: El auto [de suspensión del acto impugnado] tendrá un carácter meramente provisional y no prejuzgará en modo alguno la decisión del Tribunal sobre el asunto principal.

### 3.3. Sobre las cuestiones de índole constitucional<sup>4</sup> tratadas en la Sentencia

Las cuestiones de índole constitucional que son tratadas en la Sentencia son, eminentemente dos. La primera, más sencilla de contestar, es si las limitadas competencias en materia penal de la Unión Europea permiten al Tribunal tomar una decisión que afecte al desenvolvimiento de un proceso de enjuiciamiento criminal en un Estado miembro y si en modo alguno ello supone un incumplimiento del art. 276 TFUE. La segunda, algo más difícil de responder, consiste en preguntarse la manera en que ha de encajarse la anulación de un acto de un Estado miembro en el ordenamiento jurídico de la Unión y en la cohabitación de este con los ordenamientos nacionales.

#### 3.3.1. *En relación con la afectación de un procedimiento penal nacional y el cumplimiento del art. 276 TFUE*

No puede negarse, puesto que se hace evidente en este caso, que la competencia del Tribunal *ex* art. 14.2 ESEBC puede afectar al legítimo ejercicio de las competencias de los Estados miembros en materia penal. Sin embargo, y como resulta de la jurisprudencia del Tribunal, parece claro que el Derecho de la Unión impone límites a la competencia de los Estados miembros en materia penal. Así resulta de las sentencias del Tribunal en los asuntos *Dickinger* y *Ömer*, *Cowan* y *Calfa*.

Lo cierto es que la doctrina sentada en dichas sentencias se concreta en que la legislación en materia penal no puede restringir las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho de la Unión (asuntos *Dickinger* y *Ömer*, par. 31; *Cowan*, par. 19; y *Calfa*, par. 17). Sin embargo, no se encuentra ninguna razón de peso para entender que el hecho de que el caso *Rimševičs* no trate de libertades fundamentales obste para extraer y aplicar la regla fundamental contenida en las referidas sentencias: que el ejercicio de las competencias de los Estados miembros en materia penal no puede doblegar incondicionalmente la aplicación del Derecho de la Unión.

Tampoco se encuentra una razón por la que el ejercicio de libertades fundamentales pudiera encontrarse en un plano cualitativo superior a un precepto de un Protocolo del TFUE como es el art. 14.2 del ESEBC que hiciera pensar en la inaplicabilidad de la doctrina sentada en *Dickinger* y *Ömer*, *Cowan*, y *Calfa* antes citados. Máxime si tenemos en cuenta que, como manifestaba el Tribunal al resolver el asunto *Gauweiler*, la razón de ser del ESEBC

---

<sup>4</sup> Aunque la utilización del término puede suscitar controversia, la elección es intencionada en tanto que las cuestiones objeto de discusión relativas a la colisión entre la Unión Europea y los Estados miembros en el ejercicio de sus respectivas competencias requieren reflexionar desde el pacto fundacional de la Unión Europea y la cesión de soberanía por parte de los Estados miembros.

es permitir el adecuado ejercicio de las facultades dimanantes de la competencia exclusiva de la Unión en materia de política monetaria de la Eurozona.

Por último, no parece necesario atribuir gran importancia a los argumentos utilizados por el Gobierno letón respecto del incumplimiento por parte del Tribunal de lo previsto en el art. 276 TFUE. El Tribunal no sustituye el ejercicio por parte de Letonia de sus competencias en materia penal ni realiza un pronunciamiento en tal contexto. Tampoco comprueba la validez de la decisión del KNAB en sí misma, en tanto que decisión resultante de un procedimiento penal, sino que priva de efectos al relevo provisional del Sr. Rimševičs conforme a la habilitación concedida por el art. 14.2 ESEBC y conforme al estándar de dicha norma. El procedimiento penal en sí mismo resulta irrelevante para el Tribunal en tanto que, como ha sido apuntado, el parámetro de enjuiciamiento criminal letón y la valoración del Tribunal respecto del cumplimiento de los requisitos del art. 14.2 ESEBC son totalmente independientes. Parece lógico, por lo tanto, acomodar el ejercicio de ambas autoridades mediante una interpretación conjunta de ambos preceptos –el art. 276 TFUE y el art. 14.2 ESEBC– de modo que puedan resultar compatibles, en tanto que normas de Derecho originario de la Unión.

En este sentido, debe igualmente tenerse en cuenta que la privación de efectos de la decisión del KNAB no impide en modo alguno que el Estado letón lleve hasta sus últimas consecuencias el enjuiciamiento criminal del Sr. Rimševičs, ni que Letonia no pueda adoptar cualesquiera otras medidas previstas en su legislación penal.

### 3.3.2. *En relación con la anulación del acto del Estado miembro por parte del Tribunal*

Más complejo resulta contestar al fenómeno de la anulación de un acto de un Estado miembro y si, como apuntó la Abogado General Kokott, podría determinar la infracción de los principios de subsidiariedad y atribución previstos en los arts. 4 y 5 del TUE.

La realidad de las cosas es que los Tratados no atribuyen expresamente al Tribunal –al menos hasta la Sentencia– la competencia de anular actos de los Estados miembros. Asimismo, el Tribunal viene haciendo gala, de largo, de su monopolio para anular los actos de las Instituciones de la Unión –v. la Sentencia en el asunto 314/85 *Foto-Frost*–, por contraposición a la competencia exclusiva de los Estados miembros para anular los actos emanados de sus propias instituciones<sup>5</sup>. Esta doctrina, además, ha tenido un reflejo constante en la jurisprudencia del Tribunal, como resulta, por ejemplo, de las Sentencias en los asuntos C-97/91 *Borelli* y C-219/17 *Berlusconi*. Sin embar-

---

<sup>5</sup> En el asunto *Humblet c. Bélgica* el Tribunal decía expresamente: “el Tribunal de Justicia no tiene competencia para anular actos legislativos o administrativos de uno de los Estados miembros”.

go, por primera vez en la historia, una decisión judicial pronunciada desde Luxemburgo no solo afecta al ordenamiento jurídico de un Estado miembro, sino que tiene como consecuencia la automática privación de efectos de una decisión nacional, sin necesidad de un acto interno ulterior.

Lo revolucionario de dicho pronunciamiento solo se entiende considerando la tradicional lógica de separación entre ambos ordenamientos, caracterizada por la autonomía entre los ordenamientos jurídicos nacionales y el ordenamiento jurídico *autónomo* de Derecho internacional proclamado en *Van Gend en Loos*. Esta autonomía, que nunca había sido sinónimo de aislamiento –v.g. las resoluciones del Tribunal vienen produciendo efectos sobre las decisiones de las autoridades nacionales, tanto administrativas como judiciales, como sucede en las sentencias que resuelven sobre cuestiones pre-judiciales, en las que los pronunciamientos de los tribunales nacionales son objeto de pleno escrutinio o como resultado de las sentencias declarativas de incumplimiento en el procedimiento previsto en el art. 258 TFUE– no es tal a partir de la Sentencia.

Partamos de la base, por tanto, de que nos encontramos ante lo que ha sido referido como un momento constitucional de los que hablara Ackerman (1998), tras los que el ordenamiento constitucional cambia para siempre (Sarmiento, 2019). Existe ahora una suerte de agujero negro que comunica los ordenamientos nacionales y el ordenamiento de la Unión a través del que las leyes de la física parecen haber mutado y donde, por lo tanto, las reglas tradicionales sobre la transformación de la materia –jurídica, entiéndase– han cambiado. Sin embargo, en la medida en que el Tribunal no se arroga una competencia general para anular cualesquiera actos de los Estados miembros, se ha de analizar cuáles son las particularidades de este concreto momento constitucional.

Aunque ha sido apuntado que los momentos constitucionales de Ackerman a menudo se producen sin ninguna modificación formal de la constitución escrita (Weiler, 2018), las particularidades de este se justifican en un contexto institucional y normativo muy concreto. Tal y como apunta el propio Tribunal, el SEBC es una construcción jurídica original en la que, a consecuencia de la participación y cooperación de las instituciones nacionales y de la Unión, media una articulación diferente y menos pronunciada entre el ordenamiento jurídico de la Unión y los ordenamientos jurídicos internos (par. 69). El epítome de esta particular articulación se significa en los arts. 283.1 TFUE y 10.1 ESEBC, conforme a los que los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro serán miembros de pleno derecho del Consejo de Gobierno del BCE. A su vez, el Consejo de Gobierno es el principal órgano de decisión del Euro-sistema, con arreglo al art. 12.1 del ESEBC, y único órgano de decisión del BCE en el marco del MUS, en virtud del art. 26, apartado 8, del Reglamento *núm.* 1024/2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

A su vez, esta construcción jurídica se justifica en el ejercicio de las facultades que dimanan de la competencia exclusiva de la Unión Europea en materia de política monetaria, prevista en el art. 3 del TFUE y cuya cesión por los Estados miembros ha supuesto una profunda –y natural– alteración de la soberanía monetaria en la Eurozona (Zimmerman, 2013). Ello se traduce en que en la persecución del objetivo principal del SEBC –la estabilidad de precios ex art. 127 TFUE–, los bancos centrales del Eurosistema actúan en representación de la autoridad competente (Zilioli y Selmayr, 2001), el BCE, cuya personalidad jurídica propia ex art. 282.3 TFUE no le priva de su condición de Institución de la Unión Europea, como así lo dispone el art. 13 TUE (STGUE *Landeskreditbank Baden-Württemberg v ECB*, par. 54; Conclusiones en sede del recurso de casación frente a dicha sentencia, asunto *Landeskreditbank Baden-Württemberg v ECB*)<sup>6</sup>. Es por esta razón que los gobernadores de los bancos centrales del Eurosistema son miembros del Consejo de Gobierno del BCE, porque es desde el BCE que se dirige la política monetaria de la Eurozona, ejecutada, en parte, a través de los gobernadores de los bancos centrales del Eurosistema (Dutzler, 2003).

Considerando lo anterior, la justificación de la anulación de un acto de un Estado miembro cuando la independencia de un integrante del Consejo de Gobierno del BCE se ve afectada es una manera de asegurar que el desarrollo de la política monetaria pueda llevarse a cabo de manera adecuada desde la Unión. Ello salvo que, como parece dudoso, pueda defenderse que la necesidad de independencia consagrada en los arts. 130 TFUE y 7 del ESEBC pueda ser preterida. Y si se entiende que la independencia de los integrantes del SEBC debe ser protegida, en tanto que elemento fundamental para el ejercicio de la competencia en materia de política monetaria –como así lo ha referido el Tribunal en varias sentencias<sup>7</sup>–, se entenderá cómo una decisión como la del KNAB ha de ser repelida desde la jurisdicción europea en caso de no cumplir con las exigencias del Derecho originario.

Es por esta razón que se justifica la asimilación del recurso previsto en el art. 14.2 ESEBC a un recurso de anulación. Es en este contexto tan específico que se entiende que el Tribunal haya optado por entender que el precepto establece una excepción al reparto general de competencias entre el juez nacional y el juez de la Unión para decir que el art. 14.2 ESEBC no es (solo) un escudo, sino que también es una espada. En un sentido similar, manifestando su sorpresa sobre el pronunciamiento, escribe Costa (2019).

No se comparten, por lo tanto, las consideraciones sobre la posible afectación de los principios de subsidiariedad y atribución previstos en los arts. 4 y 5 del TUE. Y ello puesto que el Tribunal no instaura un remedio general para

---

<sup>6</sup> Los apartados 1 y 2 del art. 282 TFUE deben leerse conjuntamente, puesto que el BCE y los bancos centrales del Eurosistema dirigen la política monetaria de la Unión, pero el SEBC está dirigido por los órganos rectores del BCE.

<sup>7</sup> En este sentido se pronunciaba el Tribunal más o menos profusamente en los asuntos *Weiss*, *Gauweiler* y *OLAF*.

anular actos de los Estados miembros, sino que este momento constitucional presenta particularidades sin cuya integración resulta incomprensible. En esencia, lo que el Tribunal parece venir a decir es que para repeler actos contrarios al Derecho de la Unión que sean susceptibles de impedir o afectar de manera relevante el efectivo ejercicio de las competencias de la Unión establecidas en los Tratados conforme allí aparecen configuradas, independientemente de la naturaleza y funciones del órgano del Estado miembro que las dicte, tiene jurisdicción para anular un acto de un Estado miembro. Este es el pronunciamiento revolucionario, que no debe ser simplificado. Es porque un acto nacional invade el funcionamiento del ordenamiento jurídico de la Unión que se justifica su anulación.

Por otro lado, y aunque parecen haberse puesto todas las miradas en el hecho mismo de la anulación, debe tenerse en cuenta que la justificación de la anulación también se aprecia con mayor intensidad si recordamos que, como consecuencia de la aplicación de lo previsto en el art. 283.1 TFUE y 10.1 ESEBC el Sr. Rimšēvičs –gobernador de una autoridad nacional integrante del Eurosistema– fue removido del Consejo de Gobierno del BCE a consecuencia de la decisión del KNAB. ¿Acaso no es esta una injerencia de la que haya de protegerse la Unión si no se cumplen los requisitos establecidos en los Tratados? Parece razonable que así sea. La solidez institucional de la Unión Monetaria y Bancaria podría verse gravemente comprometida en caso contrario. Cabe plantearse, sin embargo, si la respuesta a esta pregunta cambiaría en caso de tratarse de un gobernador de un banco central integrante del SEBC, pero no del Eurosistema, habida cuenta que el art. 14.2 ESEBC no hace distinciones entre gobernadores del Eurosistema y del SEBC, pero solo los gobernadores de los bancos centrales cuya moneda es el euro forman parte del Consejo de Gobierno del BCE. ¿Estaría (tan) justificada la protección de su independencia?

Con todo, aunque este fenómeno viene precipitado a consecuencia del carácter difuso de la frontera entre las funciones de las autoridades nacionales y las Instituciones de la Unión en el contexto de las tareas asignadas al SEBC, ninguna interpretación de la Sentencia, por ecléctica que sea, podrá negar que el Tribunal anula un acto nacional dictado por una autoridad de un Estado miembro. De este modo, y a consecuencia de la Sentencia, cabe preguntarse –como ya lo han hecho Sarmiento (2019) y Bast (2019)– si acaso el 27 de febrero de 2019 el Tribunal no amaneció leve pero ciertamente transformado, dirigiendo sus pasos a convertirse en la corte suprema de un sistema federal europeo por venir.

También podría defenderse que se trata de un fenómeno sin precedentes pero sin visos de réplica en el futuro, en la medida en que no existe en el ordenamiento jurídico de la Unión un esquema institucional en el que la frontera entre los ordenamientos nacionales y el de la Unión sea tan difusa. En este sentido se han pronunciado ya Smits (2019) y Costa (2019). También Pignarre (2019), y Kovar y Lasserre (2019). Autores de referencia, sin embargo, no son tan categóricos, como Sarmiento (2019) y Andrés Sáenz de Santamaría (2019).

## UN MOMENTO CONSTITUCIONAL PARTICULAR, ¿PERO EN QUÉ MEDIDA?<sup>8</sup>

Una interpretación medianamente rigurosa de la Sentencia podría llevar a pensar –como lo han hecho varios autores– que, en la medida de que su relevancia se circunscribe al ámbito particular del SEBC, la decisión de anular las medidas adoptadas por el KNAB serían solo importantes en este contexto.

Esa interpretación vendría apoyada por el hecho de que las resoluciones del Tribunal ya vienen produciendo efectos –en aplicación de los Tratados– sobre las decisiones de las autoridades nacionales, tanto administrativas como judiciales. Así sucede en las sentencias que resuelven sobre cuestiones prejudiciales, en las que los pronunciamientos de los tribunales nacionales son objeto de pleno escrutinio. O como resultado de las sentencias declarativas de incumplimiento en el procedimiento previsto en el art. 258 TFUE del que tanto se ha hablado. También podría decirse que el hecho de que el Tribunal anule una decisión de una autoridad nacional es consecuencia de la construcción jurídica original del SEBC, del estatuto híbrido de los gobernadores de bancos centrales nacionales y que se trata simplemente de “un recurso específico [añadido] al sistema de recursos establecido por los Tratados”.

No obstante lo anterior, lo cierto es que la mañana del 27 de febrero de 2019, el ordenamiento jurídico de la Unión no era el mismo. Tampoco lo era el Tribunal. No se trata aquí de ofrecer consideraciones descontextualizadas o sensacionalistas sobre fenómenos complejos sino de atender a una realidad incontestable: por primera vez en la historia, una decisión judicial pronunciada desde Luxemburgo –desde el ordenamiento autónomo de *Van Gend en Loos*– no solo afecta al ordenamiento jurídico de un Estado miembro sino que tiene como consecuencia la automática privación de efectos de una decisión nacional, sin necesidad de un acto ulterior. Han cambiado, amén que en una parcela muy concreta, lo que podríamos denominar las leyes fundamentales de la física del Derecho de la Unión.

La conclusión fundamental que parece razonable extraer de la Sentencia se contiene en su párrafo 69 y es que existen excepciones al reparto general de competencias entre el juez nacional y el juez de la Unión que no están expresamente reguladas en los Tratados y que, cuando ello esté justificado, una anulación como la prevista en el recurso del art. 263 TFUE puede dirigirse frente a un acto de un Estado miembro. Aunque no cabe desligar este hecho de la concreta justificación del caso –la particular arquitectura institucional derivada del desarrollo de la política monetaria común–, sí cabe preguntarse si en otras ocasiones podría entenderse justificado.

No debe dejar de hacerse el correspondiente apunte de política legislativa: es evidente que el art. 14.2 ESEBC no es lo suficientemente claro, lo que

---

<sup>8</sup> Si es que los momentos constitucionales pueden “medirse”, lo hace Young (2013).

evidentemente genera tensiones innecesarias ante el pronunciamiento del Tribunal, conminado a tomar una decisión complicada *ab initio*. Desde luego que podría haberse introducido una especificación normativa del tipo de remedio. También una definición de lo que deba entenderse por relevo. Como también se ha apuntado, existen otras preguntas pendientes de resolver. No se sabe exactamente qué es falta grave, ni si es un concepto autónomo del Derecho de la Unión. Y aunque presumamos que sí, no sabemos qué aspecto tiene. Ni los efectos de cosa juzgada que hayan de desplegar las decisiones del Estado miembro respecto de un pronunciamiento del Tribunal *ex* 14.2 ESEBC y viceversa.

Con todo parece que el Tribunal confía en el progresivo fortalecimiento del esquema institucional previsto en los Tratados como garantía de la solidez del proceso de integración europea. Este fortalecimiento no ha de producirse por exceso, entendido el exceso como cualquier camino aislado del pacto constitucional consagrado en el principio de atribución. Pero ello en modo alguno quiere decir que el ordenamiento jurídico de la Unión Europea no deba, a través del Tribunal, garantizar de manera implacable el adecuado ejercicio de las competencias que tiene atribuidas; y más todavía en el caso de aquellas de carácter exclusivo.

Desde luego que el debate sobre la realidad y la oportunidad de la “constitucionalización” de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa sigue vivo y que el sistema de depuración de responsabilidades en relación con la actuación del BCE sigue necesitando refinamiento y concreción. En todo caso, parece claro que, de cara a los asuntos *sub iudice*, el Tribunal no titubeará en defender el adecuado ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión en el ámbito de la Unión Monetaria y la Unión Bancaria.

Cabe preguntarse sin embargo, si nuevas excepciones al reparto de competencias previsto en los Tratados entre el Juez nacional y el Tribunal podrán ser alumbradas en el futuro o si la doctrina Rimšēvičs permanecerá encerrada entre las cuatro paredes de la política monetaria.

## FUENTES CITADAS

### A. Bibliografía

- Ackerman, B. (1998). *We The People. II. Transformations*. Harvard University Press.
- Andrés Sáenz de Santa María, P. (2019). “Relevo del mandato del gobernador del banco central nacional y papel del Tribunal de Justicia: la independencia justifica el control. Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE / Letonia”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 63: 629-649.
- Bast, J. (2019, 1 oct). “Autonomy In Decline? A commentary on Rimšēvičs and ECB v. Latvia”. *Verfassungsblog*

- Costa, M. (2019, 25 mar). "Accountability and Independence of the Governors of National Banks: Any role for the Court of Justice of the European Union". *EU Law Analysis*.
- Dawson, M., Maricut-Akbik, A., y Bobic, A. (2019). "Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of Proceduralism". *European Law Journal*, 25(1): 75–93.
- Dutzler, B.(2003). *The European System of Central Banks: an Autonomous Actor?* Springer; Vienna / New York.
- Kovar, J.P. y Lasserre, J. (2019). «Indépéndance des gouverneurs des banques centrales et de la BCE». *Revue Banque*, 831: 90-93.
- Pignarre, P-E. (2019, 9 may). «Anatomie d'une première: Le controle de legalité d'une mesure nationale par la CJUE». *Blogdroiteuropeen Working Paper*.
- Reh, C. (2009). "The Lisbon Treaty: De-Constitutionalizing the European Union?". *Journal of Common Market Studies*, 47(3): 625–650.
- Sarmiento, D. (2019, 4 mar). "Crossing the Baltic Rubicon". *Despite Our Differences*.
- Smits, R. (1997). *European Central Bank Institutional Aspects*. Kluwer Law International.
- (2019, 5 mar). "ECJ annuls a national measure against an independent central banker". *European Law Blog*.
- Ter Kuile, G., Wissink, L., y Bovenschen, W. (2015). "Tailor-made accountability within the Single Supervisory Mechanism". *Common Market Law Review*, 52(1), 155–189.
- Tushnet, M. (2004). "Potentially Misleading Metaphors in Comparative Constitutionalism: Moments and Enthusiasm". En J.H.H. Weiler y P. Eisgruber (Eds.), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04.
- Weiler, J.H.H. (2018). "¿Quién teme a una nación de naciones?". *Revista de Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 50: 7-18.
- Young, D.T. (2013). "How Do You Measure a Constitutional Moment? Using Algorithmic Topic Modeling To Evaluate Bruce Ackerman's Theory of Constitutional Change". *Yale Law Journal*, 122(7): 1990-2054.
- Zilioli, C. y Selmayr, M. (2001). *The Law of the European Central Bank*. Hart Publishing.
- Zimmerman, C. (2013). "The concept of monetary sovereignty revisited". *The European Journal of International Law*, 24(3): 797–818.

## B. Legislación y jurisprudencia

- Conclusiones AG (2018). *Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE*. C-450/17 P. ECLI:EU:C:2018:982.
- Protocolo núm. 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.
- Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia DO L 265 de 29.9.2012, p. 1/42.
- Sentencia TGUE. (2017). *Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE*. T-122/15. ECLI:EU:T:2017:337.
- Sentencia TJUE. (1960). *Humblet/Estado belga*. 6/60. ECLI:EU:C:1960:48.
- Sentencia TJUE. (1963). *Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen*. 26/62. ECLI:EU:C:1963:1.
- Sentencia TJUE. (1989). *Cowan/Trésor public*. C-186/87. ECLI:EU:C:1989:47.
- Sentencia TJUE. (1999). *Calfa*. C-348/96. ECLI:EU:C:1999:6.
- Sentencia TJUE. (2003). *Comisión/BCE*. C-11/00. ECLI:EU:C:2003:395.
- Sentencia TJUE. (2011). *Dickinger y Ömer*. C-347/09. ECLI:EU:C:2011:582.
- Sentencia TJUE. (2015). *Gauweiler y otros*. C62/14. ECLI:EU:C:2015:400.

- Sentencia TJUE. (2018). *Egenberger*. C 414/16. ECLI:EU:C:2018:257.
- Sentencia TJUE. (2018). *Weiss y otros*. C-493/17. ECLI:EU:C:2018:1000.
- Sentencia TJUE. (2019). *Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE*. C-450/17 P. ECLI:EU:C:2019:372.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). «DOUE» C 202 (7 jun. 2016).
- Tratado de la Unión Europea (versión consolidada). «DOUE» C 202 (7 jun. 2016).