Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 29 de abril de 2021 [1]

Asunto C-3/20

LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa
contra
AB,
CE y
MM investīcijas SIA

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Rīgas rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de la Comarca de Riga, Letonia)]

«Procedimiento prejudicial — Artículo 343 TFUE — Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo — Artículo 39 — Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea — Artículo 22, párrafo primero — Miembro de un órgano rector del Banco Central Europeo — Gobernador del banco central de un Estado miembro — Artículo 11, letra a) — Inmunidad de jurisdicción — Vigencia tras cesar en las funciones — Actos realizados con carácter oficial por agentes de la Unión — Inmunidad funcional — Artículo 130 TFUE — Independencia del BCE, del SEBC y de los bancos centrales de los Estados miembros — Artículo 18 — Cooperación — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Principio de cooperación leal — Artículo 17 — Suspensión de la inmunidad por el BCE — Intereses de la Unión — Inmunidad frente a actuaciones judiciales principales — Inmunidad frente a medidas coercitivas públicas»

I. Introducción

1. ¿Puede el gobernador de un banco central nacional que también es miembro del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) ser perseguido penalmente en un Estado miembro o esta posibilidad está excluida por la inmunidad que otorga el Derecho de la Unión? Esta es la cuestión que se suscita en el presente procedimiento prejudicial, al que subyace un procedimiento penal incoado en Letonia contra el antiguo gobernador del Banco de Letonia por cohecho pasivo y blanqueo de capitales en relación con un procedimiento de supervisión bancaria relativo a un banco letón.

[1] Lengua original: alemán.

2. A tenor del artículo 11, letra a), del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión»), [2] en el territorio de cada uno de los Estados miembros, los funcionarios y otros agentes de la Unión gozan de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos por ellos realizados con carácter oficial. Este asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de determinar el alcance de dicha inmunidad.

3. La primera particularidad del presente asunto radica en el hecho de que los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros, sin dejar de ser autoridades nacionales, determinan al mismo tiempo la política monetaria de la zona euro como miembros del Consejo de Gobierno del BCE en el marco del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y, en su condición de tales, ejercen también funciones de supervisión en virtud del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 [3] desde la creación de la unión bancaria. Por lo tanto, para esclarecer si el gobernador del banco central acusado goza de inmunidad en virtud del Protocolo, es necesario delimitar claramente las diferentes funciones.

4. En segundo lugar, es necesario aclarar, por lo que respecta a la admisibilidad de las medidas de persecución penal contra el antiguo gobernador de un banco central como el acusado en el litigio principal, el papel que desempeña el hecho de que, en virtud del artículo 130 TFUE, el BCE, los bancos centrales nacionales y los miembros de sus órganos rectores ejerzan sus funciones con plena independencia. En definitiva, en el presente asunto debe alcanzarse un justo equilibrio entre el interés de los Estados miembros en la persecución penal y el interés de la Unión en la capacidad de funcionamiento de sus instituciones.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

5. La dirección del SEBC se regula en el artículo 129 TFUE, apartado 1:

«El SEBC será dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo, que serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo.»

6. El artículo 130 TFUE regula la independencia del BCE, del SEBC y de los bancos centrales de los Estados miembros:

«En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este

[2] DO 2016, C 202, p. 266.

[3] Reglamento del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63) (en lo sucesivo, «Reglamento MUS»).

principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.»

7. El artículo 282 TFUE, apartado 1, define el SEBC:

«El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.»

8. El artículo 283 TFUE, apartado 1, determina quién es miembro del Consejo de Gobierno del BCE:

«El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo estará formado por los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro.»

9. El artículo 343 TFUE es la disposición fundamental en materia de privilegios e inmunidades de la Unión:

«La Unión gozará en el territorio de los Estados miembros de los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de su misión, en las condiciones establecidas en el Protocolo de 8 de abril de 1965 sobre los privilegios y las inmunidades de Unión Europea. Lo mismo se aplicará al Banco Central Europeo y al Banco Europeo de Inversiones.»

2. Estatutos del SEBC y del BCE

10. El Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo [4] regula en su artículo 12.1 las responsabilidades de los órganos rectores del BCE:

«El Consejo de Gobierno adoptará las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC con arreglo a los Tratados y al presente Estatuto. El Consejo de Gobierno formulará la política monetaria de la Unión, incluidas, en su caso, las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas en el SEBC, y establecerá las orientaciones necesarias para su cumplimiento.

[…]

En la medida en que se estime posible y adecuado, y sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, el BCE recurrirá a los bancos centrales nacionales para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC.»

11. El artículo 14 de los Estatutos del SEBC y del BCE se refiere a los bancos centrales de los Estados miembros:

«[…]

4 DO 2016, C 202, p. 230.

14.2. Los estatutos de los bancos centrales nacionales dispondrán, en particular, que el mandato de gobernador de un banco central nacional no sea inferior a cinco años.

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 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.

14.3. Los bancos centrales nacionales serán parte integrante del SEBC y su actuación se ajustará a las orientaciones e instrucciones del BCE. El Consejo de Gobierno adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las orientaciones e instrucciones del BCE y exigirá que se le remita toda la información pertinente.

14.4. Los bancos centrales nacionales podrán ejercer funciones distintas de las especificadas en el presente Estatuto, a menos que el Consejo de Gobierno decida, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que dichas funciones interfieren en los objetivos y tareas del SEBC. Dichas funciones se ejercerán bajo la responsabilidad de los bancos centrales nacionales y no se considerarán parte de las funciones del SEBC.»

12. El artículo 39 de los Estatutos del SEBC y del BCE se refiere a los privilegios e inmunidades:

«El BCE gozará en el territorio de los Estados miembros de los privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones, en las condiciones que establece el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.»

13. El artículo 44 de los Estatutos del SEBC y del BCE se refiere al Consejo General del BCE:

«44.1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 129 [TFUE], el Consejo General se constituirá como tercer órgano rector del BCE.

44.2. El Consejo General estará compuesto por el presidente y el vicepresidente del BCE y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales. […]»

3. Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión

14. El artículo 8 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión regula la inmunidad de los miembros del Parlamento Europeo por sus opiniones o votos:

«Los miembros del Parlamento Europeo no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones.»

15. El artículo 9 de dicho Protocolo establece la inmunidad de los miembros del Parlamento Europeo durante el período de sesiones:

«Mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones, sus miembros gozarán:

a) en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país;

b) en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial.

Gozarán igualmente de inmunidad cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de este.

No podrá invocarse la inmunidad en caso de flagrante delito ni podrá esta obstruir el ejercicio por el Parlamento Europeo de su derecho a suspender la inmunidad de uno de sus miembros.»

16. El artículo 10, párrafo primero, del mismo Protocolo se refiere a los representantes de los Estados miembros:

«Los representantes de los Estados miembros que participen en los trabajos de las instituciones de la Unión, así como sus consejeros y expertos técnicos, gozarán, en el ejercicio de sus funciones y durante sus desplazamientos al lugar de reunión o cuando regresen de este, de los privilegios, inmunidades y facilidades habituales.»

17. El artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión reza como sigue:

«En el territorio de cada uno de los Estados miembros e independientemente de su nacionalidad, los funcionarios y otros agentes de la Unión:

a) gozarán de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos por ellos realizados con carácter oficial, incluidas sus manifestaciones orales y escritas, sin perjuicio de las disposiciones de los Tratados relativas, por una parte, a las normas sobre la responsabilidad de los funcionarios y agentes ante la Unión y, por otra, a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para conocer de los litigios entre la Unión y sus funcionarios y otros agentes. Continuarán beneficiándose de dicha inmunidad después de haber cesado en sus funciones».

18. El artículo 17 del citado Protocolo dispone:

«Los privilegios, inmunidades y facilidades a favor de los funcionarios y otros agentes de la Unión se otorgarán exclusivamente en interés de esta última.

Cada institución de la Unión estará obligada a suspender la inmunidad concedida a un funcionario u otro agente en los casos en que estime que esta suspensión no es contraria a los intereses de la Unión.»

19. El artículo 18 de dicho Protocolo establece:

«A los efectos de aplicación del presente Protocolo, las instituciones de la Unión cooperarán con las autoridades responsables de los Estados miembros interesados.»

20. El artículo 22, párrafo primero, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión establece lo siguiente:

«Este Protocolo será de aplicación asimismo al Banco Central Europeo, a los miembros de sus órganos y a su personal, sin perjuicio de lo dispuesto en el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.»

4. Reglamento MUS

21. Desde el 4 de noviembre de 2014, el BCE ha asumido las tareas específicas que le confiere el Reglamento MUS respecto de las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. [5]

22. Los considerandos 28 y 29 del Reglamento presentan el siguiente tenor:

«(28) Las funciones de supervisión no atribuidas al BCE deben seguir siendo competencia de las autoridades nacionales. Entre estas funciones deben figurar […] la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo […].

(29) El BCE debe cooperar plenamente, según resulte oportuno, con las autoridades nacionales que sean competentes para garantizar […] la lucha contra el blanqueo de capitales.»

23. El artículo 4 del mismo Reglamento enumera las funciones atribuidas al BCE:

«1. En el marco del artículo 6, […] el BCE tendrá competencias exclusivas para ejercer, con fines de supervisión prudencial, las siguientes funciones en relación con todas las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes:

a) autorizar a las entidades de crédito y revocar la autorización de las entidades de crédito a reserva de lo dispuesto en el artículo 14;

[…]

d) velar por el cumplimiento de los actos a los que hace referencia en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, que imponen requisitos prudenciales a las entidades de crédito en materia de fondos propios, titulización, limitación de grandes exposiciones, liquidez, apalancamiento, y notificación y publicación de información sobre estas cuestiones;

[5] Véase el artículo 33, apartado 2, párrafo primero, de dicho Reglamento.

e) garantizar el cumplimiento de los actos mencionados en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, que imponen a las entidades de crédito requisitos de implantación de estructuras sólidas de gobernanza, incluidos requisitos de idoneidad de las personas responsables de la gestión de las entidades de crédito, procesos de gestión de riesgos, mecanismos internos de control, y políticas y prácticas de remuneración, y procesos internos eficaces de evaluación de la adecuación del capital, en particular modelos basados en calificaciones internas;

f) llevar a cabo revisiones supervisoras […] para determinar si las estructuras, estrategias, procesos y mecanismos establecidos por las entidades de crédito y los fondos propios de dichas entidades garantizan una gestión y cobertura adecuadas de sus riesgos, y, sobre la base de ese proceso de revisión supervisora, imponer a las entidades de crédito requisitos específicos de fondos propios adicionales, requisitos específicos de publicación, requisitos específicos de liquidez y otras medidas en los casos en que el Derecho aplicable de la Unión permita expresamente a las autoridades competentes intervenir en ese sentido;

[…]»

24. El artículo 6 del Reglamento MUS regula la cooperación entre el BCE y las autoridades nacionales competentes que integran el mecanismo único de supervisión (en lo sucesivo, «MUS») de conformidad con su apartado 1. A tenor del artículo 6, apartado 4, a efectos de supervisión se distingue en esencia entre las entidades de crédito significativas y las menos significativas, que en principio seguirán siendo supervisadas por las autoridades nacionales. Se establece una excepción para las funciones de supervisión mencionadas en el artículo 4, apartado 1, letra a) que serán ejercidas siempre por el BCE. El artículo 6, apartados 5 y 6, reza en extracto como sigue:

«5. Por lo que atañe a las entidades de crédito a que hace referencia el apartado 4 […]:

a) el BCE emitirá, a la atención de las autoridades nacionales competentes, reglamentos, directrices o instrucciones generales, de conformidad con las cuales las autoridades nacionales competentes ejercerán las funciones definidas en el artículo 4, apartado 1, con excepción de sus letras a) y c), y adoptarán las decisiones de supervisión correspondientes.

   […];

b) cuando sea necesario para garantizar una aplicación coherente de normas de supervisión estrictas, el BCE podrá decidir en cualquier momento, por iniciativa propia previa consulta de las autoridades nacionales competentes o a instancia de una autoridad nacional competente, ejercer por sí mismo directamente todos los poderes pertinentes por lo que respecta a una o varias de las entidades de crédito a que se refiere el artículo 4 […];

c) el BCE ejercerá la vigilancia del funcionamiento del sistema, […];

[…]

6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del presente artículo, las autoridades nacionales competentes desempeñarán y serán responsables de las funciones mencionadas en el artículo 4, apartado 1), letras b), d) a g), e i), y de adoptar todas las decisiones de supervisión pertinentes por lo que atañe a las entidades de crédito a que se refiere el apartado 4, párrafo primero, del presente artículo […].

[…]

Las autoridades nacionales competentes presentarán periódicamente al BCE informes sobre el ejercicio de las actividades desempeñadas en virtud del presente artículo.

[…]»

25. Entre las competencias de supervisión específicas del BCE se incluye la revocación de la autorización en virtud del artículo 14, apartado 5, del Reglamento MUS:

«A reserva de lo dispuesto en el apartado 6, el BCE podrá revocar la autorización en los casos previstos en el Derecho aplicable de la Unión bien por propia iniciativa, tras haber consultado a la autoridad nacional competente del Estado miembro participante en el que esté establecida la entidad de crédito, o bien a propuesta de dicha autoridad nacional competente. […]

Cuando la autoridad nacional competente que haya propuesto la autorización de conformidad con el apartado 1 considere que esta debe revocarse de conformidad con la legislación nacional pertinente, presentará una propuesta al efecto al BCE. En ese caso, el BCE adoptará una decisión sobre la propuesta de revocación teniendo plenamente en cuenta la justificación de la revocación presentada por la autoridad nacional competente.»

26. El artículo 26 del Reglamento MUS tiene como objeto el Consejo de Supervisión:

«1. De la planificación y ejecución de las funciones atribuidas al BCE se encargará plenamente un órgano interno compuesto por un presidente y un vicepresidente nombrado de conformidad con el apartado 3, y cuatro representantes del BCE nombrados de conformidad con el apartado 5, y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante ("el Consejo de Supervisión"). Todos los miembros [del Consejo de Supervisión] deberán actuar en interés del conjunto de la Unión.

Cuando la autoridad competente no sea un banco central, el miembro del Consejo de Supervisión a que se refiere […] el presente apartado podrá decidir llevar consigo a un representante del banco central del Estado miembro de que se trate. A los efectos del procedimiento de votación a que se refiere el apartado 6, los representantes de las autoridades de cada Estado miembro serán considerados colectivamente como un solo miembro.

[…]

8. Sin perjuicio del artículo 6, el Consejo de Supervisión realizará la labor de preparación en lo que se refiere a las funciones de supervisión atribuidas al BCE y propondrá al Consejo de Gobierno del BCE proyectos completos de decisiones para su adopción por este, siguiendo un procedimiento que establecerá el BCE. […]»

5. Directiva DRC

27. La Directiva 2013/36/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión («Directiva sobre requisitos de capital»; en lo

sucesivo, «Directiva DRC»),[6] regula en los siguientes términos en su artículo 18 los requisitos materiales para la revocación de la autorización:

«Las autoridades competentes únicamente podrán revocar la autorización concedida a una entidad de crédito cuando esta:

[…]

c) deje de reunir las condiciones a las que la autorización esté vinculada;

d) deje de cumplir los requisitos prudenciales que se establecen en las partes tercera, cuarta y sexta del Reglamento (UE) n.º 575/2013 o impuestas en virtud del artículo 104, apartado 1, letra a), o el artículo 105 de la presente Directiva, o deje de ofrecer garantías de poder cumplir sus obligaciones frente a sus acreedores, y en especial haya dejado de garantizar los fondos que le han confiado los depositantes;

e) se encuentre en alguno de los restantes supuestos de revocación de la autorización previstos por el Derecho nacional; o

f) cometa una de las infracciones a que se refiere el artículo 67, apartado 1.»

6. Reglamento Marco del MUS

28. El Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas,[7] regula en su artículo 83 la «Decisión del BCE relativa a la revocación de una autorización». Los apartados 1 y 2 de dicha disposición establecen lo siguiente:

«1. El BCE tomará una decisión con respecto a la revocación de una autorización sin demora injustificada. Para ello, podrá aceptar o rechazar el proyecto de decisión de revocación pertinente.

2. El BCE tomará su decisión teniendo en cuenta lo siguiente: a) su evaluación de las circunstancias que justifican la revocación; b) si procede, el proyecto de decisión de revocación de la [autoridad nacional competente]; c) la consulta con la [autoridad nacional competente] pertinente y, si la [autoridad nacional competente] no es además la autoridad nacional de resolución, con la autoridad nacional de resolución (en lo sucesivo, conjuntamente con la [autoridad nacional competente], "las autoridades nacionales"), y d) cualesquiera comentarios formulados por la entidad de crédito […].»

6 Es también la Directiva por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338). La posterior modificación del artículo 18 mediante la Directiva (UE) 2019/878 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019 (DO 2019, L 150, p. 253) no es pertinente en el presente asunto.

7 BCE/2014/17 (DO 2014, L 141, p. 1).

B. Derecho letón

29. El artículo 120 de la Kriminālprocesa likums (Ley de Enjuiciamiento Criminal, Letonia) [8] contiene una lista de las autoridades que gozan de inmunidad. El Banco de Letonia y su gobernador no están entre ellas.

30. El artículo 404 de dicha Ley establece que, en principio, si el Ministerio Fiscal considera que existe fundamento para exigir la responsabilidad penal de una persona que goza de inmunidad procesal penal por ley, remitirá a la autoridad competente una propuesta de autorización para realizar diligencias penales contra esa persona. La propuesta irá acompañada de la relación de pruebas que justifique la culpabilidad de la persona para la que se solicita la suspensión de la inmunidad.

31. El Krimināllikums (Código Penal, Letonia) [9] tipifica, entre otros, el blanqueo de capitales (artículo 195) y el cohecho pasivo (artículo 320).

III. Hechos y litigio principal

32. Desde el 21 de diciembre de 2001, AB, el acusado en el litigio principal (en lo sucesivo, «acusado»), ocupó el cargo de gobernador del Latvijas Banka (banco central de Letonia). En su condición de tal, estaba facultado para participar en las reuniones del Consejo de la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comisión de Mercados Financieros y de Capitales, Letonia; en lo sucesivo, «FKTK»), competente para autorizar y supervisar las actividades de las entidades de crédito en Letonia.

33. Trasta Komercbanka AS (en lo sucesivo, «Trasta Komercbanka») es una entidad de crédito letona a la que la FKTK autorizó en 1991 para que prestase servicios financieros. Desde el 4 de noviembre de 2014, la FKTK desempeñó respecto de Trasta Komercbanka las funciones de supervisión conferidas al BCE en virtud del artículo 4, apartado 1, letras b), d) a g) e i), del Reglamento MUS. [10]

34. A raíz de una propuesta de la FKTK de 5 de febrero de 2016, el BCE, mediante Decisión de 3 de marzo de 2016, sustituida por la Decisión de 11 de julio de 2016, revocó la autorización de Trasta Komercbanka como entidad de crédito de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra a), en relación con el artículo 14, apartado 5, del Reglamento MUS y el artículo 83, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS. [11]

35. El 15 de febrero de 2018, la Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja (Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción, Letonia) incoó un procedimiento penal de investigación contra el acusado en relación con las imputaciones de cohecho pasivo en el marco del procedimiento de supervisión contra Trasta Komercbanka en Letonia que precedió a la revocación de su autorización.

8 *Latvijas Vēstnesis* (Boletín Oficial de la República de Letonia) n.º 74 de 11 de mayo de 2005.

9 *Latvijas Vēstnesis* n.º 199/200 de 8 de julio de 1998.

10 Véase el artículo 6, apartado 6, del Reglamento MUS.

11 Dicha actuación ha sido y sigue siendo objeto de varios asuntos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; véanse el auto de 12 de septiembre de 2017, Fursin y otros/BCE (T-247/16, no publicado, EU:T:2017:623); la sentencia de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komercbanka y otros (C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923), y el asunto pendiente T-698/16, Trasta Komercbanka y otros/BCE.

36. En concreto se imputa al acusado, por una parte, haber aceptado del Presidente del Consejo de Administración y accionista de Trasta Komercbanka un viaje de ocio por valor de 7 490 euros entre el 20 y el 30 de agosto de 2010. A cambio, lo asesoró ilícitamente, al parecer, antes de finales de 2015, prevaliéndose, entre otras cosas, de información sobre las medidas de supervisión y de control adoptadas por la FKTK en relación con Trasta Komercbanka que había obtenido legalmente como consecuencia de su cargo. Dicho asesoramiento tuvo como objeto, según parece, los siguientes puntos: en primer lugar, la incapacidad de Trasta Komercbanka para garantizar de manera duradera un verdadero sistema de control interno para asegurar el cumplimiento de los requisitos de la Ley letona relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; en segundo lugar, la necesaria ampliación de capital social para garantizar una participación cualificada, y, en tercer lugar, las medidas necesarias para atraer inversores (accionistas). Estas cuestiones habían dado lugar a que la FKTK efectuara controles en repetidas ocasiones en el período comprendido entre el 29 de julio de 2009 y el 31 de diciembre de 2015, en cuyo marco, al parecer, el acusado ayudó a formular las respuestas que debían darse a las cuestiones planteadas por la FKTK durante los controles y asesoró a Trasta Komercbanka sobre la manera en que debía comportarse durante los controles.

37. Por otra parte, se le imputa haber aceptado, entre el 23 de agosto de 2012 y el 9 de mayo de 2013, una oferta de soborno de 500 000 euros del Vicepresidente del Consejo de Administración (y accionista) de Trasta Komercbanka y de haber recibido la mitad de esa suma —250 000 euros — de esa persona o de un intermediario coacusado. A cambio, el acusado supuestamente asesoró a Trasta Komercbanka entre el 23 de agosto de 2012 y el 31 de diciembre de 2015 en asuntos relacionados con la supervisión por la FKTK y le ayudó a defender su posición en la correspondencia con la FKTK. Esto contribuyó, al parecer, a que la FKTK suprimiese parcialmente las restricciones que había impuesto a las actividades de Trasta Komercbanka. Como la FKTK mantuvo una parte de las restricciones y, asimismo, aplicó otras restricciones a las actividades de Trasta Komercbanka, el acusado, según parece, no recibió el resto del soborno.

38. En relación con las dos imputaciones de la Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción), parece ser que el acusado no había participado, hasta el momento en que la FKTK propuso revocar la autorización concedida a Trasta Komercbanka, en las reuniones del Consejo de la FKTK durante las que se abordaron las cuestiones relativas a la supervisión de Trasta Komercbanka. Se le imputa que, incumpliendo sus obligaciones, no impidió que se deteriorasen los coeficientes de capital y los requisitos de liquidez de Trasta Komercbanka y que no puso fin a la posibilidad de que se blanquearan capitales en dicha entidad de crédito.

39. Por último, se imputa al acusado haber invertido en 2012 y 2013 en un edificio, de forma encubierta, por medio de una empresa coacusada, una parte considerable del dinero recibido en concepto de soborno, que ascendía a 250 000 euros.

40. El 28 de junio de 2018, el fiscal competente presentó inicialmente cargos por cohecho pasivo ante el Rīgas rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de la Comarca de Riga, Letonia), a los que se añadió el cargo de blanqueo de capitales el 24 de mayo de 2019.

41. El 20 de diciembre de 2019 finalizó el último mandato del acusado como gobernador del Banco de Letonia.

42. El Rīgas rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de la Comarca de Riga) ha abierto el procedimiento penal en primera instancia y debe decidir ahora si inicia el examen judicial en el marco del proceso penal.

IV. Cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

43. Dado que el Rīgas rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de la Comarca de Riga) tiene en este contexto dudas sobre la aplicabilidad y el alcance de las inmunidades previstas en el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, ha suspendido el procedimiento mediante resolución de 20 de diciembre de 2019 y ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales con arreglo al artículo 267 TFUE:

«1) ¿Son aplicables los artículos 11, letra a), y 22, párrafo primero, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, al cargo de miembro del Consejo de Gobierno del [BCE] que ejerce el gobernador del banco central de un Estado miembro, a saber, el gobernador del Banco de Letonia?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿continúan estas normas garantizando a esa persona inmunidad procesal penal después de que esa persona haya cesado como gobernador del banco central de un Estado miembro y, por tanto, en sus funciones de miembro del Consejo de Gobierno del [BCE]?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿constituye dicha inmunidad exclusivamente una "inmunidad de jurisdicción", como indica el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, o abarca las diligencias penales, incluidas la notificación de los cargos imputados y la obtención de pruebas? En el supuesto de que la inmunidad se aplique a las diligencias penales, ¿afecta este hecho a la posibilidad de utilizar la prueba?

4) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿permite el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, en relación con el artículo 17 de dicho Protocolo, al responsable del procedimiento o, en la fase correspondiente del procedimiento, al órgano jurisdiccional, apreciar la existencia de un interés de la Unión Europea en el marco de ese procedimiento concreto y, únicamente en el supuesto de que se demuestre la existencia de ese interés —a saber, si las actos de cuya comisión se acusa al encausado están relacionados con el ejercicio de sus funciones en una institución de la Unión Europea—, solicitar a la institución de que se trate, en este caso el [BCE], que suspenda la inmunidad de esa persona?

5) Al aplicar el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, ¿debe estar la existencia de un interés de la Unión Europea siempre vinculada directamente a decisiones o actos adoptados en el ejercicio de funciones en el seno de una institución de la Unión Europea? Esto es, ¿puede dicho funcionario ser objeto de actuaciones procesales penales cuando la acusación no está vinculada a sus funciones en una institución de la Unión Europea, sino a actividades ejercidas en el marco de sus funciones en un Estado miembro?»

44. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han presentado observaciones acerca de las cuestiones prejudiciales el acusado, la República de Letonia, la República Italiana, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea, tanto por escrito como en la vista celebrada el 26 de enero de 2021. En la vista también han presentado alegaciones el coacusado CE y el LR

Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa (Servicio de investigación de asuntos de importancia particular del Área especializada de Procedimientos penales de la Fiscalía General de la República de Letonia).

V. Apreciación jurídica

45. El órgano jurisdiccional remitente conoce de un procedimiento penal contra el antiguo gobernador del banco central de Letonia, en el que se le imputa, entre otras cosas, el delito de cohecho pasivo en el marco de un procedimiento de supervisión bancaria relativo a un banco letón. Según la legislación letona, no se puede iniciar un examen judicial en el marco de un proceso penal si lo impide la inmunidad del acusado.

46. Si bien es cierto que la legislación letona no contempla la inmunidad del banco central de Letonia ni de sus órganos, en virtud del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, los funcionarios y otros agentes de la Unión gozan de inmunidad de jurisdicción en el territorio de los Estados miembros respecto de los «actos por ellos realizados con carácter oficial». Con arreglo a su artículo 22, párrafo primero, dicho Protocolo se aplica también al BCE, a los miembros de sus órganos y a su personal. De conformidad con el artículo 282 TFUE, apartado 1, primera frase, los bancos centrales nacionales forman parte integrante del SEBC, y sus gobernadores, si el Estado miembro en cuestión forma parte del Eurosistema, [12] son miembros del Consejo de Gobierno del BCE, el máximo órgano rector del BCE.

47. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente, mediante sus cinco cuestiones prejudiciales, pretende en definitiva que se dilucide si, en las circunstancias del procedimiento principal, las disposiciones del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, en particular la inmunidad de jurisdicción en el caso de los actos oficiales prevista en su artículo 11, letra a), es aplicable al acusado, antiguo gobernador del banco central de Letonia y qué se deduce de ello en concreto para el procedimiento penal pendiente ante dicho órgano jurisdiccional.

48. Para ello es necesario, en primer lugar, en respuesta a las tres primeras cuestiones prejudiciales, determinar las condiciones en las que se aplica al gobernador de un banco central nacional la inmunidad respecto de actos oficiales prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, así como el alcance de dicha inmunidad. A tal efecto, debe aclararse, entre otras cosas (lo que es objeto de la primera parte de la tercera cuestión prejudicial), si el artículo 11, letra a), del Protocolo se refiere también a la admisibilidad de las medidas de persecución penal (véase el epígrafe A).

49. A continuación, en respuesta a la cuarta cuestión prejudicial, es necesario examinar cómo y quién debe determinar en el caso concreto si los actos que se imputan al acusado están cubiertos por la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, y en qué condiciones puede suspenderse dicha inmunidad (véase el epígrafe B).

50. En este contexto también es necesario abordar la cuestión de si, en el caso particular del gobernador de un banco central, podría ser necesaria en determinadas circunstancias una inmunidad más amplia. Esto es lo que plantea el órgano jurisdiccional remitente en su quinta cuestión prejudicial, mediante la cual pretende que se dilucide, en esencia, si el Derecho de la

[12] Véase el artículo 283 TFUE, apartado 1.

Unión se opone a una serie de actuaciones en el marco de un procedimiento penal contra el gobernador de un banco central que no está relacionado con sus funciones derivadas del Derecho de la Unión (véase el epígrafe C).

51. Por último, al responder a la segunda parte de la tercera cuestión prejudicial deberá esclarecerse cuál sería la consecuencia jurídica de una violación de la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo (véase el epígrafe D).

A. Acerca de la aplicabilidad del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión y del alcance de la inmunidad correspondiente (cuestiones prejudiciales primera a tercera)

1. Sobre las disposiciones pertinentes del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión (cuestiones prejudiciales primera y segunda)

52. Como ya se ha señalado, el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión se aplica también al BCE, a los miembros de sus órganos y a su personal, de conformidad con su artículo 22, párrafo primero. El órgano rector supremo del BCE es el Consejo de Gobierno del BCE, que, de conformidad con el artículo 283 TFUE, apartado 1, está formado por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro. [13]

53. Es cierto que la acusación en el procedimiento principal abarca actos cometidos desde mediados de 2010 hasta finales de 2015, que, por tanto, son en parte anteriores a la adhesión de Letonia a la zona euro el 1 de enero de 2014 y, en consecuencia, a la pertenencia del acusado al Consejo de Gobierno del BCE. Sin embargo, los gobernadores de los bancos centrales de todos los Estados miembros, de acuerdo con el artículo 44.2, primera frase, de los Estatutos del SEBC y del BCE, forman parte del Consejo General, que, con arreglo al artículo 44.1 de los mismos Estatutos, es el tercer órgano rector del BCE. Por lo tanto, el acusado ya era miembro de este órgano desde la adhesión de Letonia a la Unión el 1 de mayo de 2004 y, en consecuencia, durante todo el período comprendido por la acusación.

54. El Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión prevé inmunidades para tres categorías diferentes de personas, cada una de ellas con un alcance diferente en cuanto a su *objeto*, por un lado, y a su *ámbito de protección*, por otro.

55. En primer lugar, el Protocolo establece las inmunidades previstas en los artículos 8 y 9 para los miembros del Parlamento Europeo. La inmunidad prevista en el artículo 8 se limita por su objeto a las opiniones o los votos emitidos en el ejercicio de funciones oficiales, pero incluye la protección frente a toda búsqueda, detención o procesamiento. La inmunidad prevista en el artículo 9 se limita en el tiempo, por lo que respecta a su objeto, únicamente a los períodos de sesiones, extendiéndose la protección prevista en el artículo 9, párrafo primero, letra b), durante ese período de tiempo, en el territorio de cualquier Estado miembro distinto del Estado de origen, únicamente a las actuaciones judiciales y a las detenciones.

[13] Véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartados 76, 79 y 81.

56. En segundo lugar, según el artículo 10 del mismo Protocolo, los representantes de los Estados miembros que participen en los trabajos de las instituciones de la Unión «gozarán […] de los privilegios, inmunidades y facilidades habituales». Esto debe interpretarse como una remisión a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (en lo sucesivo, «CRD») y, en particular, a sus artículos 29 a 31. Según el artículo 29 de la CRD, la «persona del Agente diplomático» es inviolable. Esta disposición no prevé ninguna otra limitación en cuanto al objeto de esta inmunidad. Además, la persona del diplomático «no puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto». Por último, el artículo 31, apartado 1, de la CRD establece que los diplomáticos gozan de inmunidad frente a la jurisdicción penal, civil y administrativa del Estado receptor, sin que esta se limite a actos concretos.[14] De acuerdo con el artículo 31, apartado 2, de la CRD, tampoco están obligados a testificar.

57. En tercer lugar, el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión se aplica a todos los demás funcionarios y otros agentes de la Unión. La inmunidad prevista en dicha disposición se limita, por su objeto, a los actos realizados por ellos «con carácter oficial» y se refiere, en el alcance de su protección, a la «jurisdicción» de los Estados miembros.

58. Es obvio que los artículos 8 y 9 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión no son aplicables en este asunto.

59. Sin embargo, los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros tampoco están cubiertos por el artículo 10 del Protocolo, pues, en la medida en que actúen en calidad de miembros de los órganos rectores del BCE, no pueden ser considerados precisamente «representantes de los Estados miembros». En lo que respecta específicamente al marco del SEBC, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que en este ámbito existe una distinción menos pronunciada entre el ordenamiento jurídico de la Unión y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.[15] Los gobernadores de los bancos centrales nacionales tienen en ese sistema, muy integrado, un estatuto híbrido o de desdoblamiento funcional.[16] Reflexiones similares son válidas también para la unión bancaria. En este sentido, como miembros del Consejo de Gobierno del BCE, desempeñan tareas propias de la supervisión bancaria europea.[17] Por tanto, al desempeñar esa función no deben ser considerados representantes de las autoridades nacionales. En cualquier caso, las inmunidades diplomáticas de los representantes de los Estados miembros solo se aplican frente al Estado receptor, no frente al Estado de origen.

60. En consecuencia, en el caso de los gobernadores de un banco central nacional solo queda la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo.

14 Véanse, no obstante, las excepciones previstas en el artículo 31, apartado 1, de la CRD para las acciones reales sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor [letra a)], las acciones sucesorias en las que el agente diplomático figure, a título privado y no en nombre del Estado acreditante, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario [letra b)], y las acciones referentes a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales [letra c)].

15 Sentencias de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartados 69 y 70, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 83.

16 Sentencia de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartado 70.

17 Véase a este respecto el punto 45 de las presentes conclusiones.

2. Sobre la limitación de la inmunidad a «los actos por ellos realizados con carácter oficial»

61. El artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión establece que «en el territorio de cada uno de los Estados miembros […], los funcionarios y otros agentes de la Unión gozarán de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos por ellos realizados con carácter oficial, incluidas sus manifestaciones orales y escritas». A diferencia de la inmunidad diplomática personal mencionada anteriormente (inmunidad *ratione personae*), esta disposición no se aplica a un individuo, sino solo a los actos con una conexión material específica, es decir, los de carácter oficial. Se trata de una inmunidad funcional. Por ello, también se denomina inmunidad *ratione materiae*. Así pues, la mera condición de funcionario o agente de la Unión no es suficiente para que se aplique dicha inmunidad. [18]

62. Para los gobernadores de los bancos centrales nacionales esto significa, a la vista de su desdoblamiento funcional o estatus híbrido en el SEBC y en la unión bancaria, que el artículo 11, letra a), del Protocolo solo se les puede aplicar, en principio, en la medida en que actúen en calidad de cargos oficiales de la Unión. [19]

63. La limitación del alcance de la inmunidad de los agentes de la Unión se debe a que, en virtud del artículo 343 TFUE, la Unión solo goza de «los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de su misión». De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende a este respecto que los privilegios e inmunidades concedidos a la Unión tienen como objetivo proteger contra cualquier impedimento que pueda afectar al funcionamiento y a la independencia de la Unión. [20] El carácter limitado de las inmunidades de la Unión queda confirmado por el artículo 17, párrafo primero, del Protocolo, que establece que las inmunidades se otorgan a los funcionarios y otros agentes de la Unión exclusivamente en interés de esta, [21] y no en interés propio de los agentes. Así pues, las inmunidades son funcionales no solo en cuanto a su objeto, sino también en cuanto a su finalidad.

64. La inmunidad respecto de los actos oficiales es imprescindible para el buen funcionamiento y la independencia de las instituciones de la Unión. Esto se debe, en primer lugar, a que, si los agentes de la Unión no gozasen de inmunidad frente a la jurisdicción de los Estados miembros en lo que concierne a sus actos oficiales, correrían el riesgo de ser perseguidos por esos mismos actos por las autoridades de los Estados miembros. [22] Esto podría conducir a una excesiva cautela o incluso a una parálisis en las actividades de las instituciones de la Unión.

18 Sentencia de 11 de julio de 1968, Sayag y Zürich (5/68, EU:C:1968:42), p. 600. En este sentido, el artículo 23, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto de los funcionarios confirma que los funcionarios no están dispensados de cumplir sus obligaciones privadas ni de observar las leyes y los reglamentos de policía en vigor, sin perjuicio de lo dispuesto en el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión.

19 Véase, por analogía, acerca de la protección de los archivos de un banco central nacional conforme al artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartados 84 y 85.

20 Auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315), apartado 19, y sentencias de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115), apartado 82; de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481), apartado 47, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartados 73 y 100.

21 Auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315), apartado 20, y sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481), apartado 47.

22 Véanse las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto OH (Inmunidad de jurisdicción) (C-758/19, EU:C:2021:86), punto 67 y jurisprudencia citada.

65. En segundo lugar, afectaría al funcionamiento y a la independencia de las instituciones de la Unión el hecho de que sus actividades pudieran ser examinadas con arreglo al Derecho nacional de los Estados miembros. [23] Esto podría, en determinadas circunstancias, obstaculizar el cumplimiento de sus funciones. Por esta razón, el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión excluye de la jurisdicción de los Estados miembros los actos oficiales de los agentes de la Unión.

66. Además, de este modo se garantiza la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 263 TFUE para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión. Cuando un funcionario realiza actos oficiales, en el fondo es la propia institución la que actúa. Por consiguiente, ese tipo de actos no deben ser objeto de enjuiciamiento por parte de los Estados miembros.

67. Ambos objetivos de la inmunidad en el caso de los actos oficiales se ven flanqueados por el artículo 340 TFUE, párrafo segundo. Según dicha disposición, la Unión (y no los agentes personalmente) responde frente a terceros de los actos de sus agentes en el ejercicio de sus funciones. A tenor del artículo 268 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente en exclusiva para apreciar la existencia de dicha responsabilidad. [24]

3. Sobre la limitación de la inmunidad a la «jurisdicción» de los Estados miembros (primera parte de la tercera cuestión prejudicial)

68. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión excluye únicamente las actuaciones judiciales principales relativas a los actos cometidos por los funcionarios de la Unión en el ejercicio de sus funciones o si, respecto de tales actos, la fase de investigación que precede a las actuaciones judiciales principales también es inadmisible.

69. El hecho de que no pueda iniciarse el procedimiento judicial principal contra las personas a las que se refiere el artículo 11, letra a), del Protocolo respecto de los actos realizados por ellas con carácter oficial ya se desprende del propio texto de dicha disposición. Se extiende a todo tipo de jurisdicción y, por tanto, incluye también la jurisdicción penal. [25]

70. Sin embargo, en contra de la opinión de Letonia, la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión no se limita al procedimiento judicial en sentido estricto, sino que también tiene efectos sobre la fase de investigación.

71. Respalda esta conclusión la redacción de algunas versiones lingüísticas de esta disposición, que no siempre incluye una limitación a un elemento «judicial». [26] En cualquier caso, la fase de investigación ya puede incluir elementos judiciales, por ejemplo en forma de competencias concretas de un juez instructor. Sin embargo, dado que el alcance de la inmunidad no puede depender de la configuración específica de los procedimientos penales y del reparto de

23 Véase la sentencia de 11 de julio de 1968, Sayag y Zürich (5/68, EU:C:1968:42), p. 600.

24 Véase la sentencia de 10 de julio de 1969, Sayag y Zürich (9/69, EU:C:1969:37), apartados 5 a 7. En la relación interna, la responsabilidad está limitada a las faltas personales graves en virtud del artículo 22, párrafo primero, del Estatuto de los funcionarios.

25 Véanse las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto OH (Inmunidad de jurisdicción) (C-758/19, EU:C:2021:86), punto 27.

26 Véase, por ejemplo, «fritagelse for retsforfølgning» en danés, «immune from legal proceedings» en inglés y «vrijgesteld van rechtsvervolgin» en neerlandés.

competencias entre las autoridades encargadas de la persecución penal y los tribunales en los distintos Estados miembros, debe partirse de la premisa de que la inmunidad se aplica en general respecto de las medidas coercitivas públicas en el contexto de la investigación penal. [27]

72. Entre las medidas específicas que, por tanto, son inadmisibles sin una suspensión previa de la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo, se encuentran la detención provisional del imputado, el interrogatorio en calidad de investigado y los registros en inmuebles de este. Lo mismo se aplica a este tipo de medidas en el contexto de los procedimientos judiciales administrativos o civiles relacionados con un acto oficial de un agente de la Unión. [28]

73. Esta interpretación del alcance del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión ha sido confirmada recientemente por el Tribunal de Justicia, que ha subrayado que, en virtud de esta disposición, un funcionario de la Unión no puede ser objeto de medidas privativas de libertad, en particular, por actos realizados con carácter oficial. [29]

74. El artículo 19 del Estatuto de los funcionarios respalda también esta interpretación, ya que establece que los agentes de la Unión deben obtener autorización para prestar declaración en un procedimiento judicial sobre actividades oficiales o hechos de los que hayan tenido conocimiento en el ejercicio de su cargo. De ahí se deduce, a la inversa, que el legislador de la Unión asumió que, de no ser así, la inmunidad de jurisdicción impediría el interrogatorio de un funcionario como testigo o imputado.

75. En cambio, el carácter funcional de la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo impide que dicha inmunidad se interprete como una prohibición integral de investigación o examen.

76. En primer lugar, si se hubiera querido impedir toda implicación de los agentes de la Unión en investigaciones penales, se habría dispuesto expresamente en el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión. Así se ha previsto, por ejemplo, en el artículo 8 del Protocolo para los miembros del Parlamento Europeo que «no podrán ser buscados […] ni procesados» por las opiniones o los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

77. En segundo lugar, la prohibición de iniciar siquiera investigaciones o de examinar casos que pudieran estar comprendidos por la inmunidad del artículo 11, letra a), del Protocolo en la práctica solo podría vincularse a la persona del agente de la Unión en cuestión. Sin embargo, esto difuminaría los límites con la inmunidad personal. [30]

78. En tercer lugar, sencillamente no sería posible —como ha señalado acertadamente el Gobierno italiano— establecer la existencia de una posible relación con las funciones oficiales de una institución de la Unión si ni siquiera se permitiera a las autoridades encargadas de la persecución penal iniciar una investigación sobre los hechos relevantes en relación con las actuaciones de los agentes de la Unión.

27 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Rimšēvičs/Letonia y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2018:1030), punto 144.

28 También al margen de los procedimientos penales cabe imaginar obligaciones de comparecencia o de información (cuyo incumplimiento se sancione con multas coercitivas) o la imposición de medidas cautelares.

29 Sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481), apartado 45.

30 Véanse a este respecto los puntos 56 y 61 de las presentes conclusiones.

79. En cuarto lugar, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la interpretación del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión no debe tener por efecto hacer excesivamente difícil, o incluso imposible, llevar a cabo investigaciones penales en el territorio de los Estados miembros. [31] En otras palabras, el carácter funcional y, por lo tanto, limitado de los privilegios e inmunidades del Protocolo debe garantizar un equilibrio adecuado entre los intereses de la Unión en preservar su independencia y su funcionamiento, por una parte, y el interés de los Estados miembros en la efectividad de la persecución penal, por otra. Pues bien, una prohibición general de las investigaciones iría más allá de lo necesario «para el cumplimiento de su misión» en el sentido del artículo 343 TFUE.

80. Es cierto que no se puede descartar que, en determinados casos, las investigaciones contra un funcionario de la Unión por actos oficiales ya puedan amenazar con menoscabar la independencia o el funcionamiento de las instituciones de la Unión. No obstante, por esta razón establece el artículo 18 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión que, a los efectos de aplicación del Protocolo, las instituciones de la Unión cooperarán con las autoridades responsables de los Estados miembros interesados. Con ello se pretende evitar todo conflicto en la interpretación y la aplicación de las disposiciones de dicho Protocolo [32] y, en general, garantizar que no se frustren los objetivos de este. A este respecto, el artículo 18 del Protocolo precisa lo dispuesto en el artículo 4 TUE, apartado 3. [33]

81. En consecuencia, las autoridades nacionales encargadas de la persecución penal o el juez de instrucción están obligados, ya en una fase temprana del procedimiento, a informar a la institución de la Unión para la que trabaja la persona investigada de una investigación en curso y, en su caso, a solicitar la suspensión de la inmunidad, [34] porque dicha institución debe tener la posibilidad de evaluar si existe riesgo de que su funcionamiento e independencia se vean obstaculizados. [35] Solo puede aplicarse una excepción, a lo sumo, en aquellas situaciones en las que sea evidente que no existe relación alguna entre los actos que son objeto de la investigación o del procedimiento penal y las funciones y obligaciones que la persona investigada tiene en virtud del Derecho de la Unión. Sin embargo, dado el estrecho entrelazamiento de las competencias nacionales y las competencias de la Unión en el ámbito del SEBC y de la supervisión bancaria europea, es difícil imaginar que un acto del gobernador de un banco central que parezca ser de carácter oficial pueda atribuirse, manifiestamente y de modo exclusivo, a la esfera de las competencias nacionales.

82. Si la institución de la Unión opina que, o bien no existe relación alguna entre los hechos imputados y sus funciones, o bien no hay un interés de la Unión en mantener la inmunidad en el sentido del artículo 17, párrafo segundo, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, el procedimiento de investigación podrá continuar. En tal caso, la persona afectada podrá recurrir al Tribunal de Justicia al amparo del artículo 90, apartado 2, del Estatuto de los funcionarios y, en su caso, del artículo 91, que decidirá si la inmunidad fue denegada o suspendida ilegalmente. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que ese tipo de decisiones de la

31 Véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 105.

32 Sentencias de 21 de octubre de 2008, Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:579), apartado 42; de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartado 40, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 119.

33 Sentencias de 21 de octubre de 2008, Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:579), apartado 41, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 119.

34 Véase, por analogía, respecto de los archivos de la Unión, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 126.

35 Véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 102.

institución constituyen una «medida lesiva», pues producen efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar directa e inmediatamente a los intereses del demandante, modificando de forma sustancial la situación jurídica de este.[36] La decisión de denegación o suspensión de la inmunidad cumple, pues, todos los requisitos de un acto recurrible en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto,[37] de modo que también puede ser impugnada por personas legitimadas para ello que no estén cubiertas por el Estatuto de los funcionarios, como todos los agentes del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales.

83. Por otra parte, si la institución considera que existe una relación con sus funciones y que sería contrario a sus intereses suspender la inmunidad, el juez instructor competente puede, ya en el curso del procedimiento de investigación, presentar una «petición de asistencia judicial» al Tribunal de Justicia si no desea aceptar esa decisión.[38] Se trata de un tipo de procedimiento independiente, con la abreviatura «IMM» (solicitud relativa a las inmunidades, «demande relative aux immunités»). En ese marco, el Tribunal de Justicia examina si la institución podía denegar la suspensión de la inmunidad.[39]

84. Por último, en caso de que las autoridades o los órganos jurisdiccionales nacionales se nieguen a involucrar a las instituciones de la Unión o al Tribunal de Justicia en el sentido que se acaba de describir, incluso la persona supuestamente beneficiaria de la inmunidad puede incoar por sí misma un procedimiento «IMM» ante el Tribunal de Justicia con el fin de que se declare la existencia de inmunidad.[40] Además, el incumplimiento del deber de cooperación leal en la aplicación del Protocolo puede ser sancionado en un procedimiento por incumplimiento.[41]

85. Si tampoco se ha procedido de este modo, en virtud del artículo 18 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión un órgano jurisdiccional nacional estará obligado, a más tardar antes de la apertura del procedimiento principal —como ocurrió en el presente caso—, a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia al amparo del artículo 267 TFUE.[42]

86. De todo lo anterior se desprende que la inmunidad de jurisdicción respecto de los actos oficiales de los agentes de la Unión en el sentido del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión comprende ciertamente las medidas coercitivas públicas en los procedimientos penales, pero en general no se opone a la apertura y el desarrollo de procedimientos de investigación.

4. Conclusión parcial

87. Los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 22, párrafo primero, en relación con el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, en la medida en que actúen

36 Véase la sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481), apartados 44 a 54.

37 Véase, entre otras, la sentencia de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión (C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656), apartados 36 y 37.

38 Véase, acerca de esta situación, el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315).

39 Véase, en este sentido, el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315), apartado 24; véase a este respecto el punto 106 de las presentes conclusiones.

40 Véase, acerca de esta situación, la sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet/Estado belga (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

41 Véase al respecto la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartados 111 y ss.

42 Véanse al respecto los puntos 93 y siguientes de las presentes conclusiones, así como, en el fondo, la sentencia de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartado 40.

oficialmente como cargos oficiales de la Unión en el marco del SEBC o de la unión bancaria, en particular en su calidad de miembros del Consejo General del BCE o del Consejo de Gobierno del BCE.

88. La inmunidad de jurisdicción en el sentido del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión incluye, además de las actuaciones judiciales principales por actos realizados con carácter oficial, también las medidas coercitivas públicas en los procedimientos penales relativos a dichos actos, pero no impide, en general, la apertura y el desarrollo de procedimientos de investigación en relación con dichos actos.

89. También se desprende de la redacción de dicha disposición que los agentes «continuarán beneficiándose de [la inmunidad de jurisdicción] después de haber cesado en sus funciones». Esto deja claro que la inmunidad se conserva tras finalizar el mandato. No obstante, solo se refiere a los actos de servicio realizados durante el mandato. En cambio, es irrelevante cuándo se denuncian los actos realizados durante la actividad oficial.

B. Sobre los requisitos de la inmunidad de jurisdicción del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión en detalle (cuarta cuestión prejudicial)

90. Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, cómo valorar si el acusado goza de inmunidad de jurisdicción en el caso concreto con arreglo al artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, qué papel desempeña a tal efecto la existencia de un interés de la Unión y en qué circunstancias debe dicho órgano jurisdiccional solicitar al BCE que suspenda la inmunidad.

91. Para determinar si un acto concreto se ha realizado con carácter oficial en el sentido del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, lo que importa es la relación del acto con las obligaciones y responsabilidades de los agentes de la Unión.[43] A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en particular, si está facultado para apreciar por sí mismo la existencia de dicha relación.

92. En consecuencia, como primer paso es preciso aclarar quién es competente para examinar la existencia de una relación con las funciones de una institución de la Unión o de sus agentes (véase el epígrafe 1). En un segundo paso hay que determinar según qué criterios se va a evaluar dicha relación (véase el epígrafe 2). Por último, en un tercer paso es necesario examinar qué circunstancias son relevantes para dicha evaluación en el presente caso (véase el epígrafe 3).

1. Sobre la competencia para examinar la relación con las funciones de la Unión

93. Es cierto que, en la práctica, son las autoridades encargadas de la persecución penal o los tribunales de los Estados miembros los que se ocupan de inicio de la cuestión de si puede haber un impedimento procesal por razón de la inmunidad de un agente de la Unión. Solo aquellos tienen la información fáctica necesaria de la que puede resultar al principio una posible relación

[43] Ya en este sentido las conclusiones del Abogado General Gand presentadas en el asunto Sayag y Zürich (5/68, no publicadas, EU:C:1968:30), p. 608; véanse también, sobre la emisión de opiniones con carácter oficial, las sentencias de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartado 33, y de 17 de septiembre de 2020, Troszczynski/Parlamento (C-12/19 P, EU:C:2020:725), apartado 40.

con las funciones de una institución de la Unión. De ello se deduce que, por la propia naturaleza de esta materia, son las autoridades o los tribunales nacionales los que primero examinan si existe inmunidad en virtud del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión.

94. Ahora bien, esto no significa que puedan decidir por su cuenta si existe una relación entre los actos investigados y las funciones oficiales de un agente de la Unión. Por el contrario, deben acudir al Tribunal de Justicia en cuanto una conducta pueda estar comprendida *prima facie* en el ámbito de aplicación del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión. [44]

95. A este respecto, conviene recordar, en primer lugar, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la inmunidad de los actos oficiales prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión tiene por objeto evitar que las actividades oficiales de la Unión y de sus agentes sean enjuiciadas con arreglo al Derecho nacional de los Estados miembros. De este modo también se garantiza, en particular, la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 263 TFUE para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión. [45]

96. En caso de duda, solo el Tribunal de Justicia puede definir de forma vinculante qué se incluye en las funciones y obligaciones de los agentes de la Unión. [46] En cambio, si correspondiera a los tribunales de los Estados miembros evaluar la existencia o no de una relación con una función de la Unión, el resultado sería que estos determinarían qué entra y qué no en el ámbito funcional de las instituciones de la Unión.

97. Es cierto que ocurre algo diferente en el caso de la inviolabilidad parlamentaria establecida en el artículo 9, párrafo primero, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, que, por su tenor, depende expresamente del Derecho nacional. [47] Por lo tanto, dado que solo los tribunales nacionales tienen la facultad de determinar el alcance de la inmunidad parlamentaria existente con arreglo a su Derecho interno, únicamente esos tribunales pueden apreciar si una conducta está cubierta por esa inmunidad.

98. En consecuencia, en los casos contemplados en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, resulta del artículo 18 del Protocolo que un órgano jurisdiccional nacional está obligado a plantear un procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE, a más tardar cuando considere la posibilidad de incoar un procedimiento contra un agente de la Unión. [48] De lo contrario, se correría el riesgo de que un tribunal nacional enjuiciase los actos de una institución de la Unión, infringiendo el artículo 263 TFUE.

99. Solo si el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que, en las circunstancias de hecho comunicadas por el órgano jurisdiccional nacional, no existe relación con las funciones de una institución de la Unión, este podrá abrir el procedimiento penal. En caso contrario, deberá solicitarse previamente la suspensión de la inmunidad a la institución de la Unión de que se trate,

44 Véanse a este respecto los puntos 81 y siguientes de las presentes conclusiones.

45 Véanse los puntos 65 y 66 de las presentes conclusiones.

46 En este sentido, dictámenes 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartados 224, 225, 230 y 231, y 1/17 (Acuerdo CETA UE-Canadá), de 30 de abril de 2019 (EU:C:2019:341), apartado 132.

47 Sentencia de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartado 25.

48 Véanse, acerca de las obligaciones resultantes del artículo 18 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, los puntos 80 y siguientes de las presentes conclusiones.

con arreglo al artículo 17, párrafo segundo, del Protocolo.[49] De este modo, dicha institución tendrá ocasión de examinar si la inmunidad es necesaria para preservar su funcionamiento y su independencia. El Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión debe garantizar precisamente dicho examen.[50]

100. Esta es la segunda razón por la que un órgano jurisdiccional nacional no puede decidir por sí mismo que no existe relación entre un acto y las funciones de la Unión asignadas a una persona investigada y que, por lo tanto, no se aplica el artículo 11, letra a), del Protocolo, pues al hacerlo se adelantaría o impediría ese examen por parte de la institución de que se trate. Esto diferencia el caso de la inmunidad del artículo 11, letra a), del Protocolo de los casos de su artículo 8, para los que no se prevé que el Parlamento examine si la inmunidad de un diputado es necesaria en el supuesto concreto.[51]

101. En conclusión, por tanto, la relación entre un acto y las funciones de los agentes de la Unión, necesaria para que exista un «acto realizado con carácter oficial» en el sentido del artículo 11, letra a), del Protocolo, es un concepto autónomo del Derecho de la Unión y debe ser determinado por el Tribunal de Justicia.[52] Ahora bien, esto no altera el hecho de que solo el órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto puede realizar las constataciones de hecho necesarias para dicho examen. Sin embargo, al hacerlo, se limita a verificar si los hechos probados según sus apreciaciones cumplen con los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia a tal efecto.[53]

2. Sobre los criterios para apreciar la necesaria relación con las funciones de la Unión

102. En cuanto a la cuestión de cuándo un acto está tan relacionado con las funciones de un agente de la Unión que puede decirse que se trata de «actos […] realizados con carácter oficial» en el sentido del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, hasta ahora el Tribunal de Justicia solo ha podido pronunciarse una vez.[54] A este respecto, en las sentencias Sayag y Zürich resolvió que la inmunidad de jurisdicción solo cubre los actos que, por su naturaleza, representen una participación de la persona que invoca la inmunidad en el cumplimiento de las funciones de la institución a la que pertenece.[55] Los actos deben ser una extensión necesaria, en virtud de una relación interna y directa, de las funciones encomendadas a las instituciones.[56]

103. Para que estos criterios puedan aplicarse, es preciso abordar la cuestión de qué actos deben estar cubiertos por la inmunidad de los actos oficiales atendiendo a su finalidad.

49 En principio, esto ya debería haberse hecho en el procedimiento de investigación (véanse los puntos 81 y siguientes de las presentes conclusiones), pero deberá subsanarse a más tardar en ese momento si la institución aún no ha tenido la oportunidad de examinar si su independencia y su funcionamiento podrían verse afectados por el procedimiento.

50 Véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 102.

51 Solamente a esa circunstancia se refiere lo dicho por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 21 de octubre de 2008, Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:579), apartado 32.

52 Véanse, entre otras, las consideraciones del Tribunal de Justicia sobre esta cuestión en la sentencia de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartados 28 a 37.

53 Véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartado 37, y de 17 de septiembre de 2020, Troszczynski/Parlamento (C-12/19 P, EU:C:2020:725), apartado 57.

54 Sin embargo, ahora esta cuestión se suscita también en el asunto actualmente pendiente OH (Inmunidad de jurisdicción) (C-758/19, EU:C:2021:86), en el que el Abogado General Bobek presentó sus conclusiones el 2 de febrero de 2021.

55 Sentencia de 11 de julio de 1968, Sayag y Zürich (5/68, EU:C:1968:42), p. 600.

56 Sentencia de 10 de julio de 1969, Sayag y Zürich (9/69, EU:C:1969:37), apartado 7.

104. Por lo tanto, parece obvio atender a si el acto en cuestión es «ineludible» [57] para una función oficial, es causal para tal función, o si existe una conexión [58] con ella. Esto se debe a que el buen funcionamiento y la independencia de las instituciones de la Unión podrían verse comprometidos si los agentes de la Unión tuvieran que temer incurrir en responsabilidad civil o penal por actos que, aunque no formen parte del núcleo de sus actividades estatutarias, sirven o son necesarios para dichas actividades. [59]

105. Sin embargo, como ya se ha señalado, la inmunidad respecto de los actos oficiales tiene por objeto, en particular, evitar que los actos de las instituciones de la Unión sean enjuiciados por las autoridades y los tribunales nacionales, interfiriendo así en el funcionamiento y la independencia de las instituciones de la Unión. Por consiguiente, debe presumirse que un acto está relacionado con las funciones de una institución de la Unión siempre que el enjuiciamiento de dicho acto requiera examinar el ámbito de obligaciones de sus agentes, lo que, según las consideraciones formuladas en lo que antecede, [60] no puede corresponder a las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales, sino únicamente a las instituciones de la Unión y, en última instancia, al Tribunal de Justicia.

106. Esta interpretación de la relación necesaria no restringe excesivamente los intereses legítimos de los Estados miembros en la persecución penal, ya que la existencia de un acto realizado con carácter oficial y de la inmunidad que lo acompaña en virtud del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión —en su caso, una vez confirmada por el Tribunal de Justicia— no significa que el interesado no pueda definitivamente ser investigado y condenado. Por el contrario, las autoridades o los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros pueden solicitar a la institución de que se trate que suspenda la inmunidad, de conformidad con el artículo 17, párrafo segundo, del Protocolo. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las instituciones de la Unión están a su vez obligadas, de acuerdo con el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 18 del Protocolo, a acceder a la solicitud si en el caso concreto no hay un interés de la Unión en mantener la inmunidad. [61] Si se niegan indebidamente a suspenderla, el Tribunal de Justicia aún puede permitir la persecución penal. [62]

107. A este respecto, la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión se diferencia de la inmunidad de los miembros del Parlamento Europeo prevista en su artículo 8, que no se puede suspender. [63] Pues bien, esta particularidad parece ser precisamente la razón por la que el Tribunal de Justicia ha resuelto que

57 Véanse las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Comisión/RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143), punto 54.

58 Véanse las conclusiones del Abogado General Gand presentadas en el asunto Sayag y Zürich (5/68, no publicadas, EU:C:1968:30), p. 608.

59 En la misma línea, las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto OH (Inmunidad de jurisdicción) (C-758/19, EU:C:2021:86), puntos 27, 29 y 67, que se centra en el criterio de la proximidad.

60 Véanse los puntos 95, 96 y 98 de las presentes conclusiones.

61 Véanse, en este sentido, el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315), apartados 22 y 25, y la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 101.

62 Véanse al respecto el punto 83 de las presentes conclusiones y el auto de 6 de diciembre de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440).

63 Sentencias de 21 de octubre de 2008, Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:579), apartado 44, y de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartado 27.

en ese caso la relación debe ser directa e imponerse manifiestamente.[64] En consecuencia, una interpretación tan restrictiva de la relación no es apropiada en los casos previstos por el artículo 11, letra a), del Protocolo.

108. En cualquier caso, la existencia de un acto realizado con carácter oficial no puede quedar excluida por el hecho de que dicho acto pueda ser ilegal.[65] Según lo expuesto en lo que antecede, no puede ser de otro modo precisamente porque la ilegalidad del acto debe examinarse lo primero en el procedimiento en cuestión. Si dicha ilegalidad se asumiera prematuramente, suspendiendo en consecuencia la inmunidad de la jurisdicción de los Estados miembros, el resultado final podría ser que un tribunal nacional, en lugar del Tribunal de Justicia, se pronunciara sobre la legalidad de los actos de una institución de la Unión. Por consiguiente, en el caso de muchas imputaciones especialmente graves —como los delitos con resultado de muerte—, normalmente habrá que rechazar la inmunidad, pero no porque el acto sea ilícito, sino porque ese acto no requiere examinar el ámbito de obligaciones, con arreglo al Derecho de la Unión, de la persona investigada y, por tanto, es manifiestamente ajeno a las funciones de esa persona derivadas del Derecho de la Unión.[66]

109. Por el contrario, la posible ilegalidad de un acto solo debe tenerse en cuenta en el ámbito de la suspensión de la inmunidad. En el caso de un acto que probablemente sea ilícito tendrían que existir intereses especialmente importantes de la Unión para justificar el mantenimiento de la inmunidad.

110. Asimismo, en contra de la consideración del tribunal remitente en la primera parte de la quinta cuestión prejudicial, la existencia de intereses especiales de la Unión es irrelevante para evaluar la relación de un acto con las funciones de la Unión. Es cierto que los privilegios e inmunidades del Protocolo se conceden exclusivamente en interés de la Unión, de acuerdo con la disposición general de su artículo 17, párrafo primero. Sin embargo, de ahí, en relación con la cuestión de la existencia de la inmunidad, solo se deduce que dicha inmunidad está funcionalmente limitada y, por tanto, solo cabe considerarla en los casos de actos realizados con carácter oficial.[67] En cambio, la existencia de intereses de la Unión solo debe examinarse en el marco de una posible suspensión de la inmunidad. El artículo 17, párrafo segundo, del Protocolo aclara a este respecto que cada institución suspenderá la inmunidad en los casos en que esta suspensión no sea contraria a los intereses de la Unión. Por otra parte, la institución afectada no tiene que probar que la persecución penal podría implicar un obstáculo al funcionamiento y a la independencia de dicha institución para justificar la mera existencia de la inmunidad funcional.[68]

111. En conclusión, se consideran «actos […] realizados con carácter oficial» en el sentido del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión aquellos actos que, en virtud de una relación interna y directa, sean extensión necesaria de las funciones encomendadas a las instituciones y que, por consiguiente, por su naturaleza, representen una participación de la persona mencionada en la citada disposición en el cumplimiento de las

64 Sentencias de 6 de septiembre de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), apartado 35, y de 17 de septiembre de 2020, Troszczynski/Parlamento (C-12/19 P, EU:C:2020:725), apartado 39; véanse al respecto las conclusiones del Abogado General Pikamäe presentadas en el asunto Troszczynski/Parlamento (C-12/19 P, EU:C:2020:258), punto 51.

65 Véanse la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115), apartado 89, y las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto OH (Inmunidad de jurisdicción) (C-758/19, EU:C:2021:86), punto 27.

66 Véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General Poiares Maduro en los asuntos acumulados Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:369), punto 12.

67 Véanse a este respecto los puntos 63 y 64 de las presentes conclusiones.

68 Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 100.

funciones de la institución a la que pertenece. Este es el caso cuando el examen jurisdiccional de dicho acto requiera examinar el ámbito de las obligaciones de la institución de que se trate o de sus agentes, para lo cual el Tribunal de Justicia tiene competencia exclusiva.

3. Sobre la existencia de la necesaria relación en el caso concreto

112. Para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil a la cuestión que en realidad plantea —a saber, si el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión se opone a que se inicie un examen judicial en el procedimiento principal—, debe realizarse a continuación un examen de la necesaria relación, en la medida en que ello sea posible partiendo de los hechos comunicados. También es preciso referirse a los requisitos fácticos, cuya concurrencia debe verificar aún el tribunal remitente en este contexto. [69]

113. A tal efecto, la asignación, en particular, de las funciones del gobernador de un banco central en el marco del SEBC y de la supervisión bancaria europea a las tareas nacionales o propias de la Unión puede causar dificultades en la práctica debido a la fuerte imbricación entre estos sistemas. [70] Así lo ilustra, por un lado, la obligación de hacer al BCE partícipe de dicho procedimiento en una fase temprana, [71] y lo subraya, por otro lado, la necesidad de dejar en manos del Tribunal de Justicia el examen de la relación con las funciones de la Unión. [72]

114. De la resolución de remisión se desprende, en primer lugar, que se reprocha al acusado haber asesorado, desde mediados de 2010 y hasta finales de 2015, a cambio de dinero o prestaciones en especie, a Trasta Komercbanka acerca de la supervisión por parte de la FKTK y haberle ayudado a redactar su correspondencia con la FKTK, prevaliéndose de la información que había obtenido de la FKTK en virtud de su cargo oficial. En segundo lugar, según la resolución de remisión, hasta la propuesta de revocación de la autorización de Trasta Komercbanka por parte de la FKTK el 5 de febrero de 2016, no había participado en las reuniones del Consejo de esta última durante las que se abordaron las cuestiones relativas a la supervisión de Trasta Komercbanka y, de ese modo, no evitó que el coeficiente de fondos propios se deteriorase y no impidió que se llegasen a blanquear capitales en dicha entidad de crédito. En tercer lugar, se le imputa haber invertido en un inmueble, en 2012 y 2013, el dinero recibido como contraprestación para ocultar su origen.

a) Acerca de las imputaciones relativas al período anterior al 4 de noviembre de 2014

115. En el contexto del SEBC, los gobernadores de los bancos centrales nacionales desempeñan funciones de la Unión en particular cuando, como miembros del Consejo de Gobierno del BCE, deciden las medidas de política monetaria. El Consejo de Gobierno, con arreglo al artículo 129 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 12, apartado 1, de los Estatutos del SEBC y del BCE, formula la política monetaria de la Unión. [73] Por su parte, el Consejo General del BCE, de conformidad con el artículo 141 TFUE, apartado 2, coordina las políticas monetarias de los Estados miembros con el fin de garantizar la estabilidad de precios.

69 Véase a este respecto el punto 101 de las presentes conclusiones.

70 Véase, acerca de este requisito, el punto 62 de las presentes conclusiones.

71 Véase el punto 81 de las presentes conclusiones.

72 Véanse, en particular, los puntos 95 y 96 de las presentes conclusiones.

73 Sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 38.

116. Desde el 4 de noviembre de 2014, fecha de entrada en vigor del MUS, los gobernadores de los bancos centrales nacionales también pueden desempeñar las funciones de la Unión en materia de supervisión bancaria en su calidad de miembros del Consejo de Gobierno ya que, según el artículo 6, apartado 1, del Reglamento MUS, el BCE es responsable del funcionamiento eficaz y coherente del MUS, integrado por el BCE y las autoridades nacionales competentes.[74] De conformidad con el artículo 26, apartado 8, del Reglamento MUS, las decisiones definitivas relativas a las funciones de supervisión atribuidas al BCE en virtud del artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento son adoptadas por el Consejo de Gobierno del BCE, previa preparación por el denominado Consejo de Supervisión.[75] Por su propia naturaleza, el Consejo General del BCE, al que también pertenecen los gobernadores de los bancos centrales de aquellos Estados miembros que no son miembros de la Unión Monetaria, no tiene ninguna función en este contexto, ya que en el MUS solo se supervisa a los bancos de la zona euro.

117. Por lo que se refiere a la imputación de blanqueo de capitales, no se aprecia cómo podría estar relacionada con las funciones del acusado derivadas del Derecho de la Unión como miembro de un órgano rector del BCE, pues la inversión de una suma de dinero en un proyecto inmobiliario no guarda ninguna relación interna con las áreas de actividad de la política monetaria o de la supervisión bancaria.

118. En la medida en que los actos de los que se le acusa hayan sido cometidos en el período anterior al 1 de enero de 2014 —fecha de la adhesión de Letonia a la zona euro—, también se descarta una relación con las funciones del acusado derivadas del Derecho de la Unión, pues durante ese período solo era miembro del Consejo General del BCE, que únicamente tiene un mandato en materia de política monetaria.[76] Sin embargo, no se aprecia una relación interna de las imputaciones descritas con las medidas de política monetaria.

119. En consecuencia, tampoco existe relación con las funciones del acusado como miembro del Consejo de Gobierno del BCE entre el 1 de enero de 2014 y el 3 de noviembre de 2014, ya que durante ese período el Consejo de Gobierno también desempeñaba únicamente funciones de política monetaria. En efecto, las funciones de supervisión bancaria a las que se refiere el punto 116 de las presentes conclusiones solo las ejerce el Consejo de Gobierno del BCE desde el 4 de noviembre de 2014, fecha de entrada en vigor del Reglamento MUS. Del mismo modo, la FKTK, de la que, según el tribunal remitente, el acusado fue miembro asesor durante todo el período objeto de la acusación, solo desempeñaba funciones de supervisión nacionales antes de la entrada en vigor del MUS.[77]

74 Sentencias de 19 de diciembre de 2018, Berlusconi y Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), apartado 53, y de 2 de octubre de 2019, Crédit Mutuel Arkéa/BCE (C-152/18 P y C-153/18 P, EU:C:2019:810), apartado 60.

75 Véase al respecto el artículo 13 *octies*. 1, primera frase, del Reglamento interno del BCE. A tal efecto, con arreglo al artículo 26, apartado 1, del Reglamento MUS, el Consejo de Supervisión asume la planificación y ejecución de las decisiones. El papel destacado del Consejo de Gobierno del BCE en la supervisión bancaria queda ilustrado también por los artículos 7, apartado 7, 19, apartado 3, 24, apartados 7 y 8, y 25, apartados 4 y 5, del Reglamento MUS.

76 Véase a este respecto el punto 53 de las presentes conclusiones.

77 En cuanto a las funciones de la FKTK derivadas del Derecho de la Unión, véanse los puntos 124 a 128 de las presentes conclusiones.

b) Acerca de las imputaciones relativas al período posterior al 4 de noviembre de 2014

120. Es cierto que, incluso después de la entrada en vigor del MUS, Trasta Komercbanka, como entidad de crédito menos significativa en el sentido del artículo 6, apartado 4, del Reglamento MUS, en lo que concierne a las funciones de supervisión mencionadas en el artículo 4, apartado 1, letras b), d) a g), e i), de dicho Reglamento siguió estando sujeta a la supervisión directa de la FKTK con arreglo al artículo 6, apartado 6, del citado Reglamento.

121. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento MUS, el BCE tiene competencia exclusiva para revocar la autorización, incluso si la entidad de crédito es menos significativa, como Trasta Komercbanka.

122. Es cierto que la decisión sobre la revocación de la autorización de Trasta Komercbanka no fue adoptada por el Consejo de Gobierno del BCE hasta el 3 de marzo de 2016 y, por tanto, por lo que se aprecia, después del período al que se refiere la acusación en el procedimiento principal. Sin embargo, en el presente caso, dicha decisión se adoptó con arreglo el artículo 14, apartado 5, del Reglamento MUS y del artículo 83, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS, a propuesta de la FKTK, en su condición de «autoridad nacional competente», en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento MUS, de la que el acusado era también miembro consultivo. A tal efecto procede asumir que, antes de presentar dicha propuesta al BCE, la FKTK ya había estado investigando durante un prolongado período de tiempo si Trasta Komercbanka seguía cumpliendo los requisitos para su autorización.

123. En mi opinión, en este tipo de situación, las autoridades nacionales de supervisión actúan funcionalmente como instituciones de la Unión. En consecuencia, los gobernadores de un banco central nacional, en su condición de miembros de dichas autoridades, también deben ser considerados como tales. [78]

124. Los actos de los supervisores nacionales en el MUS pueden dividirse en tres grupos de casos. En el primer grupo, las autoridades nacionales de supervisión desempeñan las funciones que les asigna la legislación nacional en todos los ámbitos no cubiertos por el Reglamento MUS (véase el artículo 1, párrafo quinto, del Reglamento MUS).

125. En un segundo grupo de casos, realizan funciones reguladas en el Reglamento MUS, pero actúan como un operador independiente. Este grupo incluye, por ejemplo, la supervisión de las entidades de crédito menos significativas con arreglo al artículo 6, apartado 6, del Reglamento MUS. En este contexto, las propias autoridades nacionales de supervisión son responsables de adoptar todas las decisiones de supervisión pertinentes de conformidad con el artículo 6, apartado 6, del Reglamento MUS, y solo están sujetas a las instrucciones generales del BCE a tenor del artículo 6, apartado 5, letra a), del Reglamento MUS.

126. En el tercer grupo de casos, las autoridades nacionales de supervisión se limitan a actuar preparando una decisión del BCE, sin tomar ninguna decisión independiente que vincule al BCE. Un ejemplo de ello en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es el procedimiento de autorización de participaciones cualificadas en virtud de los artículos 22 y 23 de la Directiva

[78] Según el considerando 13 del Reglamento MUS, aunque así sea en muchos Estados miembros, los bancos centrales no son necesariamente las autoridades nacionales competentes. Es cierto que, en el caso de Letonia, el banco central no es responsable de la supervisión en el MUS, sino que lo es la FKTK. Sin embargo, según el tribunal remitente, el gobernador del banco central es miembro consultivo de la FKTK según la legislación letona.

DRC, en relación con los artículos 4, apartado 1, letra c), y 15 del Reglamento MUS.[79] A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la eventual participación de las autoridades nacionales en el curso del procedimiento que conduce a la adopción de una decisión del BCE no obsta a su calificación como actos de la Unión.[80] Por tanto, como el BCE es el responsable último, en esta situación se le imputan los actos de las autoridades nacionales de supervisión.

127. De ello se deduce, por una parte, que el Tribunal de Justicia es el único competente para evaluar la legalidad de ese tipo de medidas, aunque se trate de enjuiciar actos de la autoridad nacional de supervisión.[81] Por otra parte, esto debe significar al mismo tiempo que los actos de dichas autoridades en este contexto gozan de inmunidad frente a la jurisdicción de los Estados miembros porque deben considerarse funcionalmente órganos del BCE en el sentido del artículo 22, párrafo primero, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión. De lo contrario, dichos actos podrían ser enjuiciados por los tribunales de los Estados miembros.[82]

128. Este es exactamente el caso del procedimiento de revocación de una autorización bancaria de los artículos 4, apartado 1, letra a), y 14, apartado 5, del Reglamento MUS, en relación con el artículo 83 del Reglamento Marco del MUS, que se aplicó en el presente caso a Trasta Komercbanka. Aunque la revocación de la autorización con arreglo al artículo 14, apartado 5, del Reglamento MUS se produjo a propuesta de la FKTK, el BCE tuvo que tener plenamente en cuenta esa propuesta, pero no estaba vinculado por ella conforme al artículo 83, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS. Por lo tanto, a este respecto la FKTK solo intervino con una función al servicio del BCE. Por consiguiente, también el enjuiciamiento de la actuación de la FKTK en este contexto corresponde exclusivamente al Tribunal de Justicia.[83]

129. En consecuencia, para determinar si los actos que se imputan al acusado a partir del 4 de noviembre de 2014 están relacionados con sus funciones derivadas del Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente debe examinar si las «actividades de asesoramiento» que se le imputan después de esa fecha se referían a requisitos cuyo incumplimiento da lugar a la revocación de la autorización de una entidad de crédito y en las que, por consiguiente, la FKTK podría haber basado su propuesta con arreglo al artículo 18, en relación con el artículo 14, apartado 5, del Reglamento MUS.

130. En concreto, deberá examinar, entre otras cosas, si la imputación recogida en el escrito de acusación de que asesoró sobre la ampliación de capital social necesaria para garantizar una participación cualificada y sobre los pasos necesarios para atraer a inversores (accionistas) estaba relacionada con los requisitos de fondos propios de las entidades de crédito, cuyo incumplimiento puede dar lugar a la revocación de la autorización de una entidad de crédito de conformidad con el artículo 18, letra d), de la Directiva DRC. Lo mismo sucede con la imputación de asesoramiento sobre la incapacidad de Trasta Komercbanka para garantizar el cumplimiento de los requisitos de la Ley letona en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, ya que, aunque de los considerandos 28 y 29 del Reglamento MUS se desprende a este respecto que la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales es una tarea de supervisión meramente nacional, la sospecha de blanqueo de capitales en la persona de un accionista es un aspecto que puede ser relevante para la revocación de la

79 Sentencia de 19 de diciembre de 2018, Berlusconi y Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), apartados 43 y 55.

80 Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2018, Berlusconi y Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), apartados 43 y 56.

81 Sentencia de 19 de diciembre de 2018, Berlusconi y Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), apartado 57.

82 Véanse a este respecto los puntos 65 y 66 de las presentes conclusiones.

83 Véase, por analogía, la sentencia de 19 de diciembre de 2018, Berlusconi y Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), apartado 57.

autorización.[84] Además, con arreglo al artículo 18, letras e) y f), en relación con el artículo 67, letra o), de la Directiva DRC, la revocación de la autorización también puede plantearse en caso de infracción de la legislación nacional pertinente.

131. En este contexto hay que aclarar que el «asesoramiento» a un banco acerca de tales requisitos por parte de un miembro del órgano que tiene que verificar de forma continuada el cumplimiento de los requisitos mencionados por parte del banco —en este caso, la FKTK— o que en última instancia tiene que determinar su incumplimiento —en este caso, el Consejo de Gobierno del BCE— también guarda una relación interna con las funciones de dicho órgano cuando con ello se oculten circunstancias que deberían llevar a la revocación de la autorización. Es cierto que este tipo de actuación de un miembro del Consejo de Gobierno del BCE puede constituir un incumplimiento de sus obligaciones, pues no está previsto que el BCE asesore a las entidades de crédito y, dependiendo de las circunstancias, el acusado puede haber violado con ello la confidencialidad de la información recibida. Sin embargo, es precisamente por ello por lo que guarda una relación, en el sentido indicado, con las obligaciones de dicho miembro, ya que el enjuiciamiento de si la conducta en cuestión es conforme o contraria a sus obligaciones no corresponde al órgano jurisdiccional remitente sino, en última instancia, al Tribunal de Justicia.[85]

132. Esto significa que hay que solicitar al BCE que suspenda la inmunidad a este respecto, con arreglo al artículo 17, párrafo segundo, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión.[86]

133. Sin embargo, al contrario de lo que parece contemplar el tribunal remitente en su quinta cuestión prejudicial, la constatación de una relación con las actividades oficiales del acusado derivadas del Derecho de la Unión nada dice sobre la existencia de un interés de la Unión en que goce de inmunidad de jurisdicción, ya que, por un lado, si ni siquiera hay relación con las funciones de la Unión, no habrá inmunidad que suspender. Por otro lado, la suspensión de la inmunidad no siempre es contraria a los intereses de la Unión si existe la necesaria relación, pues, de lo contrario, nunca se produciría una suspensión.

134. En otras palabras, es perfectamente concebible —e incluso probable, dada la postura defendida por el BCE en el presente procedimiento— que el BCE suspenda la inmunidad del acusado y que entonces no haya nada que impida la persecución penal en Letonia. Si, en contra de lo esperado, el BCE se niega a suspender la inmunidad, el tribunal remitente puede plantear esa decisión de nuevo al Tribunal de Justicia para que la revise.[87]

c) Conclusión parcial

135. En las circunstancias de hecho comunicadas por el tribunal remitente, no existe ninguna relación entre los actos que se imputan al acusado en el período anterior al 4 de noviembre de 2014 y sus funciones derivadas del Derecho de la Unión como miembro del Consejo General del BCE o del Consejo de Gobierno del BCE. Para el período posterior a la entrada en vigor del MUS, el 4 de noviembre de 2014, existe una relación con sus funciones derivadas del Derecho de la Unión como miembro del Consejo de Gobierno del BCE y de la FKTK en calidad de «autoridad

84 Véase BCE, *Guía para la evaluación de las solicitudes de autorización, Solicitudes de autorización en general*, 2.ª edición revisada, enero de 2019, p. 29.

85 Véase a este respecto el punto 108 de las presentes conclusiones.

86 Véase, sobre esta forma de proceder, el punto 99 de las presentes conclusiones.

87 Véanse a este respecto, en particular, los puntos 83 y 106 *in fine* de las presentes conclusiones.

nacional competente» en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento MUS si las actividades de asesoramiento a Trasta Komercbanka que se imputan al acusado se referían a requisitos que pudieran ser relevantes para la revocación de la autorización de una entidad de crédito. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinarlo.

C. Sobre los requisitos del artículo 130 TFUE (quinta cuestión prejudicial)

136. Sin embargo, se suscita la cuestión de si el artículo 130 TFUE, que establece la independencia del BCE, de los bancos centrales nacionales y de los miembros de sus órganos rectores, podría servir de base para una inmunidad más amplia de los gobernadores de los bancos centrales. En este sentido, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en el marco de su quinta cuestión prejudicial, si el Derecho de la Unión se opone a los actos realizados en el contexto de un procedimiento penal contra el gobernador de un banco central, procedimiento que, a este respecto, no guarda relación con sus funciones derivadas del Derecho de la Unión.

137. A tenor del artículo 130 TFUE, los organismos y las personas mencionados en él no aceptarán instrucciones de otros organismos, ni se tratará de influir en ellos en el desempeño de sus funciones. La independencia del BCE, de los bancos centrales nacionales y de los miembros de sus órganos rectores es, según el planteamiento subyacente a los Tratados, condición indispensable para garantizar la estabilidad de los precios, misión primordial del SEBC. [88]

138. Sin embargo, esta independencia también podría verse afectada por procedimientos nacionales penales o de investigación y medidas coercitivas públicas contra el gobernador de un banco central en relación con funciones meramente nacionales o incluso en asuntos no oficiales. La presión política que, según las circunstancias, esto puede generar o el hecho de que dicha persona se vea simplemente impedida —por ejemplo, en caso de detención— podría afectar al desempeño independiente de las funciones del SEBC. [89]

139. Con este trasfondo, podría ser conveniente conceder a los miembros de los órganos rectores del BCE una protección más amplia, en particular frente a las medidas coercitivas públicas, que no se limite al ejercicio de sus funciones derivadas del Derecho de la Unión, ya que las disposiciones relativas a la independencia buscan en esencia mantener al SEBC al abrigo de todas las presiones políticas, a fin de permitirle perseguir eficazmente los objetivos que corresponden a sus funciones. [90]

140. Este tipo de inmunidades personales no son totalmente desconocidas en el Derecho de la Unión. Así, los jueces del Tribunal de Justicia y sus abogados generales, en virtud de los artículos 3, párrafo primero, primera frase, y 8 del Estatuto del Tribunal de Justicia, a los que no afecta el artículo 20 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, gozan de inmunidad de jurisdicción. A diferencia de la inmunidad diplomática, la inmunidad de los miembros del Tribunal de Justicia se aplica incluso en el Estado miembro que los nombró. Esto persigue asegurar que la imparcialidad de los miembros del Tribunal de Justicia está especialmente protegida. [91]

88 Véanse al respecto mis conclusiones presentadas en los asuntos Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:641), punto 59, y Rimšēvičs/Letonia y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2018:1030), puntos 5 y 76.

89 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartados 52, 61 y 73.

90 Sentencias de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 40, y de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartado 47.

91 Véase la fórmula de juramento del artículo 2 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

141. Sin embargo, no se ha previsto la ampliación de la inmunidad de los gobernadores de los bancos centrales más allá del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, aunque el Protocolo expresamente admite esa posibilidad. [92]

142. Tampoco es necesario.

143. En lo que respecta al ámbito puramente nacional de funciones, el amplio deber de cooperación leal [93] antes señalado ya garantiza que el BCE sea informado en una fase temprana de una eventual actividad de investigación por parte de las autoridades nacionales y que tenga la oportunidad de examinar si existe riesgo de que su funcionamiento o su independencia se vean menoscabados, ya que la excepción a la participación de la institución de la Unión de que se trate en los casos en que es evidente que no existe ninguna relación con las funciones derivadas del Derecho de la Unión de la persona en cuestión puede aplicarse a lo sumo, en el caso del gobernador de un banco central, a actos que claramente no tienen carácter oficial. [94] Desde el momento en que un acto es en apariencia oficial, las autoridades nacionales encargadas de la persecución penal están obligadas a contar con el BCE. [95]

144. En cambio, cuando exista riesgo de un procedimiento penal por actos exclusivamente no oficiales, no hay razón alguna, *prima facie*, para que el gobernador de un banco central deba librarse en principio de tal procedimiento únicamente por su cargo.

145. En este contexto procede resaltar que el temor a una persecución penal por motivos políticos o a la utilización de los procedimientos judiciales como medio de presión no puede justificar la inviolabilidad de la persona del gobernador de un banco central. La Unión es una Unión de Derecho basada en los valores establecidos en el artículo 2 TUE, que son comunes a todos los Estados miembros. [96] Estos valores incluyen, en particular, el Estado de Derecho. Esta premisa fundamenta y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros y, en particular, entre sus órganos jurisdiccionales. [97]

146. Sin embargo, hay que admitir que, en particular, la detención del gobernador de un banco central, cualquiera que sea el contexto, es decir, aunque no sea abusiva, puede dar lugar a un menoscabo de la independencia a los efectos del artículo 130 TFUE. En ese sentido, el Tribunal de Justicia ya ha declarado 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. [98]

92 Véase la referencia en el artículo 22, párrafo primero, del Protocolo en el sentido de que todo se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos del SEBC y del BCE. Sin embargo, a diferencia del Estatuto del Tribunal de Justicia, estos no contemplan ninguna inmunidad para los miembros de los órganos rectores del BCE que vaya más allá del Protocolo.

93 Véanse a este respecto, en particular, los puntos 81 a 84 de las presentes conclusiones.

94 Véase el punto 81 de las presentes conclusiones.

95 Véase también el punto 113 de las presentes conclusiones.

96 A este respecto, la situación de partida en el contexto de la CRD es diferente. Los enfoques tradicionales para justificar la inmunidad diplomática (teoría de la representación, teoría de la extraterritorialidad y teoría de la función) no pueden justificar, según la opinión predominante, una inmunidad personal completa como la prevista en el artículo 31, apartado 1, de la CRD; véanse, entre otros, Ross, «Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities», *American University International Law Review* 4, n.º 1 (1989), 173 (179 y 180); Maginnis, «Limiting Diplomatic Immunity: Lessons Learned from the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations», 28 *Brook. J. Int'l L.* (2003), 989 (992). Por este motivo, cabe suponer que la inmunidad diplomática completa pretende reflejar el temor a la persecución política de los diplomáticos o su utilización como medio de presión, véase Maginnis, *loc. cit.*, (996).

97 Sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 30; de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartado 35, y de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 43.

98 Sentencia de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartado 73.

147. Sin embargo, el Tribunal de Justicia también ha dictaminado en este contexto que el instrumento para impedir ese tipo de menoscabos de la independencia no es la inmunidad, sino la acción prevista en el artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE. [99]

148. A tenor de dicha disposición, 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. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende a este respecto que esta disposición se aplica a cualquier medida que *de facto* tenga como efecto que no se pueda desempeñar el cargo de gobernador del banco central. [100] En este contexto, en virtud del propio artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE, la detención del gobernador de un banco central, sean cuales sean las circunstancias en que se produzca, en principio parece estar excluida. Las excepciones son concebibles solo en caso de faltas especialmente graves.

149. No obstante, incluso en el caso de una falta especialmente grave, las autoridades del Estado miembro estarían obligadas, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, a comunicarlo al BCE sin demora para contribuir a la plena efectividad al artículo 130 TFUE. De este modo se garantiza que el BCE pueda interponer el recurso previsto en el artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE si considera que la medida coercitiva en cuestión menoscaba injustificadamente su independencia. En este contexto incluso puede solicitar medidas provisionales contra las autoridades nacionales encargadas de la persecución penal. [101] En ese caso, el Tribunal de Justicia examinará, en particular, si existen indicios suficientes de que el gobernador del banco central de que se trate ha cometido una falta grave. [102] Pues bien, si ese fuese el caso, no se aprecia por qué el funcionamiento del Consejo de Gobierno del BCE debería prevalecer sobre el interés legítimo del Estado miembro en la persecución penal.

150. En consecuencia, las garantías del artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE, en relación con el deber de cooperación leal resultante del artículo 18 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión y del artículo 4 TUE, apartado 3, cuyo cumplimiento puede, en su caso, ser exigido por medio de un procedimiento por incumplimiento, [103] constituyen en el fondo protección suficiente contra el menoscabo de la independencia del BCE, de los bancos centrales nacionales y de sus miembros en virtud de medidas de persecución penal en asuntos meramente nacionales y no oficiales, lo que hace innecesaria una ampliación de la inmunidad de las personas afectadas más allá de la clara redacción del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión.

151. Por lo tanto, procede declarar que los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros solo disfrutan de la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión.

99 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartados 48 y 61.

100 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartados 52, 61 y 73.

101 Sentencia de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartados 73 y 74.

102 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartado 92.

103 Véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartados 111 y ss.

D. Sobre las consecuencias jurídicas de la vulneración de la inmunidad (segunda parte de la tercera cuestión prejudicial)

152. Por último, mediante la segunda parte de la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si pueden utilizarse las pruebas obtenidas violando la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión. En ese sentido cabe pensar, en particular, en los resultados de los interrogatorios o registros que, según lo expuesto en lo que antecede, no deberían haberse llevado a cabo sin una suspensión previa de la inmunidad por parte de la institución de que se trate. [104]

153. A este respecto dudo de que esta parte de la cuestión prejudicial no sea hipotética, pues la petición de decisión prejudicial no contiene ninguna indicación sobre las pruebas supuestamente obtenidas violando la inmunidad controvertida relevantes para resolver el procedimiento principal.

154. En cualquier caso, en lo que se refiere a una posible prohibición de la utilización de pruebas, habría que remitirse de nuevo al procedimiento de suspensión. Al menos en principio, una vez que se haya suspendido la inmunidad, a la utilización de las pruebas ya no se oponen los intereses de la Unión en el sentido del artículo 17, párrafo primero, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión. De todos modos, dado que la cuestión de la utilización de las pruebas no está regulada en el Protocolo, se aplica a este respecto la autonomía procesal de los Estados miembros. [105] Esto significa que, en principio, se aplican las normas nacionales aplicables en casos comparables en materia de utilización de pruebas obtenidas ilegalmente (principio de equivalencia). Sin embargo, al hacerlo, los órganos jurisdiccionales nacionales deben asegurarse de que no se vean socavados los objetivos del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión (principio de efectividad).

VI. Conclusión

155. Propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales:

«1. Los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 22, párrafo primero, en relación con el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, en la medida en que ejerzan funciones oficiales en el marco del SEBC o de la unión bancaria, en particular en su calidad de miembros del Consejo General del BCE o del Consejo de Gobierno del BCE. Cuando un banco central sea autoridad nacional competente en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento MUS, o cuando su gobernador sea miembro de dicha autoridad en virtud de la legislación nacional, también estará comprendido en el ámbito de aplicación del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, de conformidad con su artículo 22, párrafo primero, en la medida en que dicha autoridad realice actos preparatorios en un procedimiento basado en la facultad decisoria exclusiva del BCE. La inmunidad respecto de este tipo de actos realizados con carácter oficial subsiste también tras finalizar el mandato.

104 Véase el punto 72 de las presentes conclusiones.

105 Véanse al respecto también la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115), apartado 93, y mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:641), punto 83.

2. Se consideran "actos […] realizados con carácter oficial" en el sentido del artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión aquellos actos que, en virtud de una relación interna y directa, sean extensión necesaria de las funciones encomendadas a las instituciones y que, por consiguiente, por su naturaleza, supongan una participación de la persona mencionada en la disposición en el cumplimiento de las funciones de la institución a la que pertenece. Este es el caso cuando el examen jurisdiccional de un acto así requiera examinar el ámbito de obligaciones de la institución de que se trate o de sus agentes, para lo cual el Tribunal de Justicia tiene competencia exclusiva.

3. La inmunidad frente a la jurisdicción nacional prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión se opone a la apertura de un procedimiento judicial o a la adopción de medidas coercitivas públicas respecto de una persona contemplada en dicha disposición por actos realizados con carácter oficial antes de contar con el acuerdo de la institución de la Unión a la que pertenezca dicha persona. Sin embargo, esta disposición no impide, en general, la apertura y el desarrollo de procedimientos de investigación por dichos actos.

4. En el caso de las pruebas obtenidas violando la inmunidad prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión, se aplican las normas nacionales sobre la admisibilidad de pruebas obtenidas ilegalmente, respetando los principios de equivalencia y efectividad.»