AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
13 de julio de 1990 *

En el asunto C-2/88 Imm.,

que tiene por objeto una petición de asistencia judicial formulada por el Rechter-commissaris de lo penal del Arrondissementsrechtbank de Groningen (Países Bajos), en el sumario incoado en el procedimiento penal seguido contra

J. J. Zwartveld y otros,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler y M. Zuleeg, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse y M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: F. G. Jacobs
Secretario: J.-G. Giraud

oído el Abogado General,

dicta el siguiente

Auto

- 1 Mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal el 8 de agosto de 1988 con el número C-2/88 Imm., el Rechter-commissaris del Arrondissementsrechtbank de Groningen formuló al Tribunal de Justicia una «petición de asistencia judicial» en la cual exponía:

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

- que estaba instruyendo sumario por delito de falsedad en documento, tipificado en el artículo 225 del Código penal neerlandés, presuntamente cometido en 1985 y en 1986 por el Director y los miembros de la dirección de la lonja de pescado de Lauwersoog (Países Bajos);
 - que la instrucción revelaba que, al margen del mercado oficial, los responsables de la lonja habían creado un segundo mercado o circuito paralelo, infringiendo las disposiciones nacionales adoptadas conforme a las normas comunitarias en materia de cuotas de pesca;
 - que de las declaraciones de los testigos, a saber funcionarios de determinados ministerios y dos miembros del Gobierno neerlandés, se deducía que los responsables de la política pesquera de los Países Bajos tuvieron conocimiento de los controles efectuados en los Países Bajos por inspectores de la CEE en el período comprendido entre 1983 y 1986;
 - que, a los efectos de la instrucción, era esencial disponer de los correspondientes informes de control y de los documentos redactados de acuerdo con dichos informes y que, una vez conocido el contenido de éstos, podría ser necesaria la declaración testifical de los aludidos inspectores, cuya identidad se ignoraba;
 - que la petición de que se presentaran estos informes no fue atendida por la Comisión, que alegó que los documentos formaban parte de un expediente relativo a asuntos jurídicos en curso de tramitación por la Comisión.
- 2 Basándose en los artículos 1 y 12 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, anexo al Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965 (en lo sucesivo, «Protocolo»), considerados en relación con el(los) Convenio(s) Europeo(s) de Asistencia judicial, que, pese a no haber sido suscrito por la Comunidad, está integrado en el ordenamiento jurídico comunitario de tal manera que debe considerarse parte integrante del Derecho comunitario al que están sometidas las distintas autoridades nacionales, el Rechter-commissaris solicitó al Tribunal de Justicia:
- a) — Con carácter principal, ordene a la Comisión o, al menos, a la Dirección General correspondiente que le comunique los datos solicitados.

- Con carácter subsidiario, autorice la práctica de un registro por el Juez de Instrucción competente por razón del lugar, con el fin de incautarse de:
 - los informes (internos) o los informes de control emitidos desde 1983 por los inspectores de la CEE a resultas de los controles efectuados en los Países Bajos en materia de pesca marítima;
 - cualquier documento (que haya podido elaborarse de acuerdo con las comprobaciones de los referidos funcionarios) relativo a la observancia de las normas de Derecho comunitario en materia de pesca marítima;
 - b) Ordene, o al menos autorice, que los aludidos inspectores de la CEE y los funcionarios de la Dirección General de Pesca sean o puedan ser oídos como testigos por él, o por un Juez de Instrucción de la Comunidad en su presencia, levantándose su inmunidad de ser necesario, sobre los controles llevados a cabo por aquéllos en los Países Bajos entre 1983 y 1987 y sobre los contactos que mantuvieron con los funcionarios neerlandeses en relación con la política de pesca seguida por los Países Bajos.
3. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de octubre de 1988, la Comisión solicitó que se acordara la inadmisión de la petición del Rechter-commissaris.
4. Por lo que respecta al sometimiento del asunto al Tribunal de Justicia, la Comisión expuso que el Tratado CEE establece con carácter exhaustivo en qué casos y de qué modo los Estados miembros, los particulares y los órganos jurisdiccionales pueden acudir al Tribunal de Justicia. Afirma que el artículo 177 del Tratado CEE regula exhaustivamente la posibilidad de que las autoridades judiciales nacionales sometan un asunto al Tribunal de Justicia. Ahora bien, la petición del Rechter-commissaris no se refiere, según la Comisión, a la interpretación de una disposición del Tratado o del Derecho derivado.
5. Por lo que respecta a los motivos jurídicos, la Comisión puso de manifiesto que el artículo 1 del Protocolo no se refería a documentos como los que menciona el Rechter-commissaris. Según ella, el artículo 2 del Protocolo establece que los archivos de las Comunidades son inviolables y no menciona la posibilidad de que el Tribunal de Justicia levante dicha inviolabilidad. El artículo 12 del Protocolo no se refiere, a su juicio, a la declaración testifical de los funcionarios y otros agentes de

las Comunidades, ni al levantamiento, por este motivo, de las inmunidades que les corresponden. Esta cuestión está regulada por el artículo 19 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, que no prevé la autorización del Tribunal de Justicia.

- 6 En respuesta a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Justicia, la Comisión señaló las razones jurídicas de su oposición a la comunicación de documentos, manteniendo que ni el artículo 1 ni el artículo 2 del Protocolo contienen obligación alguna en este sentido.
- 7 Se le rogó que indicara si consideraba que la comunicación de los documentos, solicitada en relación con eventuales fraudes a una normativa comunitaria, puede constituir un obstáculo al funcionamiento regular o a la independencia de las Comunidades y, en caso afirmativo, por qué; la Comisión contestó que los informes elaborados por sus inspectores constituían documentos que, por su carácter, no pueden ser utilizados fuera del marco de la información interna. Tales documentos tienen un carácter meramente interno y no pueden de ningún modo vincular a la Comisión o reflejar su posición. Su comunicación podría, además, comprometer las relaciones que la Comisión mantiene con los Estados miembros en la delicada materia de los controles.
- 8 A la cuestión de si la inviolabilidad de los archivos, establecida en el artículo 2 del Protocolo, tiene un alcance absoluto, incluso frente al Tribunal de Justicia, y si impide que el Tribunal de Justicia pueda solicitar o autorizar la comunicación de documentos a un Juez nacional en el marco de una instrucción judicial, la Comisión respondió que, a diferencia del artículo 1, el artículo 2 del Protocolo no contiene ninguna excepción que declare al Tribunal de Justicia competente para levantar la inviolabilidad.
- 9 Invitada a precisar si tal comunicación no era posible en el marco de la colaboración entre las instituciones comunitarias y las autoridades responsables de los Estados miembros, prevista por el artículo 19 del Protocolo, la Comisión señaló que el artículo 2 no prevé ninguna excepción y que no puede alegarse el artículo 19 para proceder a levantar la inviolabilidad.
- 10 Cuando se le rogó que precisase si en el presente caso estaba dispuesta a comunicar la identidad de los inspectores; y en su caso autorizarles a testificar sobre los

hechos comprobados por ellos, y a indicar, en caso de negativa, por qué los intereses de la Comisión se oponían a la declaración de los testigos, la Comisión respondió que no estaba dispuesta, por las razones ya indicadas, a comunicar la identidad de los inspectores ni a autorizarles a testificar. La obligación de testificar afectaría sensiblemente a sus tareas y, por ello, a la eficacia del control comunitario.

- 11 La Comisión declaró que por el contrario estaba dispuesta a comunicar al Rechter-commissaris un informe relativo a los hechos que en su caso se hubiesen comprobado, en tanto no se pusiera en peligro la eficacia de dicho control, y a designar uno o varios miembros de su personal y autorizarles a testificar ante el Rechter-commissaris.
- 12 El Rechter-commissaris informó al Tribunal de Justicia que dadas las condiciones planteadas por la Comisión no podía aceptar la oferta de esta última.
- 13 Tras la publicación de una información relativa a este asunto en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1988, C 232, p. 5), el Gobierno de los Países Bajos presentó el 19 de octubre de 1988 observaciones escritas.
- 14 Habiendo invitado el Tribunal de Justicia a las instituciones de las Comunidades, así como a los Estados miembros, a presentar sus observaciones sobre el alcance de los artículos 1, 2 y 19 del Protocolo, en relación con una petición como la formulada al Tribunal de Justicia por el Rechter-commissaris, el Consejo y el Parlamento Europeo, así como la República Federal de Alemania, la República Francesa, la República Helénica, Irlanda, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa y el Reino Unido presentaron observaciones escritas.
- 15 Para apreciar la fundamentación de la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, es preciso recordar que este Tribunal de Justicia ya declaró, en la sentencia de 15 de julio de 1964 (Costa contra Enel, 6/64, Rec. 1964, p. 1143), que, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la Comunidad Económica Europea estableció un ordenamiento jurídico propio, que se integró en el sistema jurídico de los Estados miembros al entrar en vigor el Tratado.

- 16 En la sentencia de 23 de abril de 1986 (*Les Verts contra Parlamento Europeo*, 294/83, Rec. 1986, p. 1357), este Tribunal de Justicia consagró el principio de que la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, dado que ni sus Estados miembros ni sus instituciones escapan al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional básica que es el Tratado (apartado 23). El Tratado CEE creó el Tribunal de Justicia como órgano jurisdiccional encargado de garantizar el respeto del Derecho tanto por parte de los Estados miembros como por parte de las instituciones comunitarias.
- 17 En esta comunidad de Derecho, las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias se rigen, en virtud del artículo 5 del Tratado CEE, por un principio de cooperación leal. Este principio obliga no sólo a los Estados miembros a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario, incluyendo si es necesario la vía penal (véase sentencia de 21 de septiembre de 1989, *Comisión contra Grecia*, 68/88, Rec. 1989, p. 2965, apartado 23), sino que impone también a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal con los Estados miembros (véase sentencia de 10 de febrero de 1983, *Luxemburgo contra Parlamento Europeo*, 230/81, Rec. 1983, p. 255, apartado 37).
- 18 Esta obligación de cooperación leal que se impone a las instituciones comunitarias reviste una especial importancia en las relaciones con las autoridades judiciales de los Estados miembros encargadas de velar por la aplicación y por el respeto del Derecho comunitario en el ordenamiento jurídico nacional.
- 19 Analizados a la luz de estos principios, los privilegios e inmunidades reconocidos a las Comunidades Europeas por el Protocolo sólo tienen un carácter funcional, al ser su finalidad evitar que se obstaculice el funcionamiento e independencia de las Comunidades (véase auto de este Tribunal de Justicia de 11 de abril de 1989, 1/88 SA, Rec. 1989, p. 857, apartado 9).
- 20 El carácter funcional y por ello relativo de los privilegios e inmunidades de las Comunidades está por otra parte expresamente consagrado en el texto mismo del Protocolo, cuyo artículo 1 prevé que el Tribunal de Justicia puede autorizar medidas nacionales de apremio administrativo o judicial sobre los bienes y derechos de la Comunidad, disponiendo el artículo 18 que los privilegios, inmunidades y facilidades se otorgan a los funcionarios y a otros agentes de las Comunidades exclusivamente en interés de estas últimas.

- 21 Por lo tanto el Protocolo no puede en ningún caso permitir a las instituciones comunitarias incumplir la obligación de cooperación leal con las autoridades nacionales, en particular judiciales, obligación que recuerda en el artículo 19 del propio Protocolo.
- 22 Ahora bien, en el presente caso la petición procede de un Juez nacional, encargado de sancionar penalmente las infracciones a la normativa comunitaria, y se refiere a la comunicación de datos relacionados con la materialidad de los hechos constitutivos de tales infracciones. Contribuir a dicha instrucción judicial nacional, comunicando al Juez nacional los documentos y autorizando a sus funcionarios a testificar en el procedimiento nacional, constituye una obligación para cualquier institución comunitaria, y en particular para la Comisión, a la que el artículo 155 del Tratado CEE confía la misión de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de éste.
- 23 Encargado en virtud del artículo 164 del Tratado CEE de velar por el respeto del derecho en la interpretación y en la aplicación de este Tratado, el Tribunal de Justicia debe, en tales circunstancias, poder garantizar el control jurisdiccional del cumplimiento de la obligación de cooperación leal que se impone, en el presente caso, a la Comisión, cuando una autoridad judicial nacional le somete un asunto a través de un procedimiento adaptado al objetivo que dicha autoridad persigue.
- 24 De ello resulta que este Tribunal de Justicia es competente para examinar si el hecho de que las instituciones comunitarias invoquen el Protocolo para fundamentar su negativa a cooperar lealmente con las autoridades nacionales está justificado por la necesidad de evitar los obstáculos al funcionamiento y a la independencia de las Comunidades.
- 25 En tales circunstancias, la Comisión debe comunicar al Rechter-commissaris los documentos solicitados por éste, a menos que acredite ante este Tribunal de Justicia razones imperativas derivadas de la necesidad de evitar obstáculos al funcionamiento y a la independencia de las Comunidades que justifiquen la negativa a comunicar dichos documentos.

- 26 La Comisión debe también, de acuerdo con el artículo 19 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, autorizar a sus funcionarios a que testifiquen ante el Rechter-commissaris sobre las comprobaciones que realizaron durante los controles efectuados en los Países Bajos entre 1983 y 1987 en el sector de la pesca marítima, a menos de que acredite ante este Tribunal de Justicia razones imperativas relativas a la necesidad de salvaguardar los intereses de las Comunidades y que justifiquen la negativa a conceder dicha autorización.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

resuelve:

- 1) Acordar la admisión de la petición del Rechter-commissaris de Groningen.
- 2) La Comisión debe comunicar a este Tribunal de Justicia una lista de los informes elaborados entre 1983 y 1987 por los funcionarios de la Comisión que realizaron en los Países Bajos controles en materia de pesca marítima y, por lo que respecta a los informes que se niegue a comunicar al Rechter-commissaris de Groningen, debe indicar a este Tribunal de Justicia las razones imperativas derivadas de la necesidad de evitar obstáculos al funcionamiento y a la independencia de las Comunidades que justifiquen la negativa a tal comunicación.
- 3) La Comisión debe remitir inmediatamente al Rechter-commissaris de Groningen aquellos informes con respecto a los cuales no alegue las mencionadas razones imperativas.
- 4) El Tribunal de Justicia se pronunciará ulteriormente sobre la pretensión de que se comuniquen los informes con respecto a los cuales la Comisión haya alegado las mencionadas razones imperativas.
- 5) La Comisión debe autorizar a sus funcionarios a declarar como testigos ante el Rechter-commissaris de Groningen sobre las comprobaciones que realizaron durante los controles efectuados en los Países Bajos entre 1983 y 1987 en el sector de la pesca marítima y, por lo que respecta a los funcionarios a los que niegue dicha autorización, debe indicar a este Tribunal de Justicia las razones imperativas derivadas de la necesidad de salvaguardar los intereses de las Comunidades que justifiquen la negativa a tal autorización.

- 6) **El Tribunal de Justicia se pronunciará ulteriormente sobre la pretensión relativa a los funcionarios a los cuales la Comisión haya negado la autorización para declarar como testigos alegando las mencionadas razones imperativas.**
- 7) **Se reserva la decisión sobre las costas.**

Dictado en Luxemburgo, a 13 de julio de 1990.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due