Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 17 de diciembre de 2020*

«Incumplimiento de Estado — Artículo 343 TFUE — Privilegios e inmunidades de la Unión Europea — Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE) — Artículo 39 — Privilegios e inmunidades del BCE — Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea — Artículos 2, 18 y 22 — Principio de inviolabilidad de los archivos del BCE — Incautación de documentos en los locales del Banco Central de Eslovenia — Documentos relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Principio de cooperación leal»

En el asunto C-316/19,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 16 de abril de 2019,

Comisión Europea, representada por el Sr. L. Flynn y la Sra. B. Rous Demiri, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por

Banco Central Europeo (BCE), representado por las Sras. K. Kaiser y C. Zilioli y por los Sres. F. Malfrère y A. Šega, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

parte coadyuvante,

contra

República de Eslovenia, representada por las Sras. V. Klemenc, A. Grum, N. Pintar Gosenca y K. Rejec Longar, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal y los Sres. L. Bay Larsen, N. Piçarra y A. Kumin, Presidentes de Sala, y el Sr. T. von Danwitz, la Sra. C. Toader, los Sres. M. Safjan, D. Šváby y P. G. Xuereb (Ponente), la Sra. L. S. Rossi y el Sr. I. Jarukaitis, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

* Lengua de procedimiento: esloveno.

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de junio de 2020;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 3 de septiembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 343 TFUE, del artículo 39 del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DO 2016, C 202, p. 230; en lo sucesivo, «Protocolo sobre el SEBC y el BCE»), de los artículos 2, 18 y 22 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (DO 2016, C 202, p. 266; en lo sucesivo, «Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades») y del artículo 4 TUE, apartado 3, al proceder unilateralmente a la incautación de documentos relacionados con el desempeño de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Eurosistema en los locales de la Banka Slovenije (Banco Central de Eslovenia) y al no cooperar lealmente con el Banco Central Europeo (BCE) a este respecto.

Marco jurídico

Protocolo sobre el SEBC y el BCE

2 El artículo 1 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE está redactado en los siguientes términos:

«De conformidad con el apartado 1 del artículo 282 [TFUE], el [BCE] y los bancos centrales nacionales constituirán el [SEBC]. El BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro constituirán el Eurosistema.

El SEBC y el BCE ejercerán sus funciones y llevarán a cabo sus actividades de conformidad con lo dispuesto en los Tratados y en el presente Estatuto.»

3 El artículo 8 de este Protocolo dispone:

«El SEBC estará regido por los órganos rectores del BCE.»

4 El artículo 9.2 de dicho Protocolo establece:

«La función del BCE será garantizar que se cumplan las funciones encomendadas al SEBC con arreglo a los apartados 2, 3 y 5 del artículo 127 [TFUE], ya sea por medio de sus propias actividades de conformidad con el presente Estatuto, ya sea por medio de los bancos centrales nacionales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.1 y en el artículo 14.»

5 A tenor del apartado 9.3 del mismo Protocolo:

«De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 129 [TFUE], los órganos rectores del BCE serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo.»

6 El artículo 10.1 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE establece lo siguiente:

«De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 283 [TFUE], el Consejo de Gobierno estará compuesto por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro.»

7 El artículo 14.3 de este Protocolo está redactado en los siguientes términos:

«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.»

8 El artículo 39 del referido Protocolo dispone:

«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]».

Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades

9 El preámbulo del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades reza como sigue:

«Considerando que, con arreglo al artículo 343 [TFUE] y al artículo 191 [EA], la Unión Europea y la [Comunidad Europea de la Energía Atómica] gozarán en el territorio de los Estados miembros de las inmunidades y privilegios necesarios para el cumplimiento de su misión».

10 El artículo 1 de este Protocolo dispone:

«Los locales y edificios de la Unión serán inviolables. Asimismo estarán exentos de todo registro, requisa, confiscación o expropiación. Los bienes y activos de la Unión no podrán ser objeto de ninguna medida de apremio administrativo o judicial sin autorización del Tribunal de Justicia.»

11 El artículo 2 del referido Protocolo establece:

«Los archivos de la Unión serán inviolables.»

12 A tenor del apartado 18 del mismo Protocolo:

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

13 El artículo 22, párrafo primero, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades establece lo siguiente:

«Este Protocolo será de aplicación asimismo al [BCE], a los miembros de sus órganos y a su personal, sin perjuicio de lo dispuesto en el Protocolo sobre [el SEBC y el BCE]».

Antecedentes del litigio

14 Desde febrero de 2015, el Banco Central de Eslovenia y las autoridades eslovenas encargadas de la persecución penal (en lo sucesivo, «autoridades eslovenas») mantuvieron conversaciones en relación con una investigación llevada a cabo por estas últimas referida a varios agentes de ese Banco Central, entre los que figuraba el gobernador en funciones por aquel entonces (en lo sucesivo, «gobernador»), de los que se sospechaba que habían incurrido en abuso de poder y de sus atribuciones oficiales durante la reestructuración, en 2013, de un banco esloveno. En el marco de estas conversaciones, el Banco Central de Eslovenia transmitió a las autoridades eslovenas, a petición de estas últimas, determinada información y determinados documentos, que no estaban relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema. No obstante, las autoridades eslovenas estimaron que el Banco Central de Eslovenia no les había facilitado toda la información y todos los documentos solicitados.

15 El 6 de julio de 2016, sobre la base de dos autos del Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunal Comarcal de Liubliana, Eslovenia), de 30 de junio y 6 de julio de 2016, las autoridades eslovenas procedieron, en el marco de la investigación antes mencionada, a un registro y a la incautación de documentos en los locales del Banco Central de Eslovenia.

16 Aunque el Banco Central de Eslovenia alegó que estas medidas se referían a «archivos del BCE», protegidos por el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, a los que las autoridades eslovenas no debían tener acceso sin la aprobación expresa del BCE, estas prosiguieron con el registro y la incautación de documentos sin hacer partícipe al BCE.

17 Las autoridades eslovenas se incautaron, en particular, además de documentos en soporte físico, de documentos electrónicos procedentes del servidor informático del Banco Central de Eslovenia, así como de los ordenadores personales de los sospechosos. Los documentos incautados que obraban en poder del gobernador incluían todas las comunicaciones efectuadas a través de la cuenta de correo electrónico de este, todos los documentos electrónicos que se encontraban en su puesto de trabajo y en su ordenador portátil relativos al período comprendido entre los años 2012 y 2014, con independencia de su contenido, y documentos relativos a ese mismo período que se encontraban en su oficina. Las autoridades eslovenas también se incautaron de todos los documentos electrónicos registrados en el servidor informático del Banco Central de Eslovenia relativos al gobernador y referidos a dicho período.

18 Ese mismo día, el presidente del BCE, en un escrito dirigido a las autoridades eslovenas, protestó formalmente contra la incautación de documentos llevada a cabo por estas, invocando el principio de la inviolabilidad de los archivos del BCE. En particular, se quejó de que esas autoridades no habían intentado encontrar una solución que permitiera conciliar la investigación llevada a cabo por ellas con el principio de inviolabilidad de los archivos del BCE.

19 Durante las posteriores conversaciones mantenidas entre el BCE y las autoridades eslovenas, estas últimas informaron al BCE, el 7 de julio de 2016, de que solo después de haber recibido los documentos incautados se procedería al examen de las eventuales objeciones relativas a los privilegios e inmunidades del BCE.

20 El 26 de julio de 2016, el BCE propuso a las autoridades eslovenas acordar una metodología para identificar aquellos documentos incautados pertenecientes a sus archivos, lo que permitiría evitar que estos documentos fueran analizados de manera inmediata durante la investigación y daría al BCE la posibilidad de determinar si procedía suspender la protección respecto a ellos.

21 El 27 de julio de 2016, el fiscal del Estado encargado del asunto (en lo sucesivo, «fiscal del Estado») informó al BCE de que consideraba que esta propuesta constituía una injerencia en la investigación en cuestión. No obstante, se mostró abierto a proseguir con el examen de las preocupaciones manifestadas por el BCE y declaró que estaba dispuesto a reunirse con representantes de este a finales de agosto de 2016.

22 El 5 de agosto de 2016, el BCE interpuso recurso contra los dos autos del Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunal Comarcal de Liubliana) mencionados en el apartado 15 de la presente sentencia ante el Upravno sodišče (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Eslovenia), que fue desestimado por este último mediante resolución de 9 de agosto de 2016. El 11 de octubre de 2016, el Vrhovno sodišče (Tribunal Supremo, Eslovenia) desestimó el recurso de casación interpuesto por el BCE contra dicha resolución.

23 El 16 de agosto de 2016, el fiscal del Estado informó al BCE de que había decidido aplazar la celebración de la reunión prevista con los representantes de este e indicó que había dado instrucciones a la policía eslovena para que no procediese al examen de los documentos incautados mientras no hubiera adoptado una postura definitiva sobre la cuestión de la cooperación con el BCE.

24 El 27 de octubre de 2016, el fiscal del Estado indicó al BCE que los investigadores empezarían a realizar copias de seguridad de los datos electrónicos incautados, de conformidad con la Zakon o kazenskem postopku (Ley de Enjuiciamiento Criminal), a partir del 17 de noviembre siguiente, e invitó al representante del BCE a participar en ese proceso, que implicaba la creación de copias de esos datos. El 11 de noviembre de 2016, el representante del BCE aceptó esta invitación.

25 Se había previsto realizar las copias de seguridad durante el período comprendido entre los días 17 de noviembre y 24 de diciembre de 2016 y celebrar una reunión entre el BCE y el fiscal del Estado el 18 de noviembre de ese mismo año, por lo que el BCE presentó, el 16 de noviembre de 2016, una demanda de medidas provisionales ante el Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunal Comarcal de Ljubljana) solicitando que se suspendiera la realización de copias de seguridad de los documentos electrónicos incautados.

26 Mediante auto de 17 de noviembre de 2016, el Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunal Comarcal de Ljubljana) desestimó dicha demanda. Según ese órgano jurisdiccional, los datos y documentos incautados por las autoridades eslovenas no constituían «archivos del BCE» protegidos por el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades.

27 La realización de copias de seguridad de los datos electrónicos incautados por las autoridades eslovenas se llevó a cabo durante el período comprendido entre el 17 de noviembre y el 15 de diciembre de 2016. El representante del BCE, que estuvo presente durante ese proceso, declaró explícitamente que se había producido una violación de los «archivos del BCE».

28 El 17 de enero de 2017, el BCE interpuso un recurso constitucional contra el auto mencionado en el apartado 26 de la presente sentencia, por el que invocaba derechos procesales fundamentales establecidos en la Ustava Republike Slovenije (Constitución de la República de Eslovenia), en particular el derecho a un juez predeterminado por la ley. En el marco de este recurso constitucional, el BCE subrayó que consideraba que debía remitirse al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial acerca de la interpretación del artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades. El 19 de abril de 2018, el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovenia) desestimó dicho recurso por considerar que el BCE no era titular de los derechos procesales fundamentales que invocaba.

29 Mediante correo electrónico de 15 de mayo de 2017, el fiscal del Estado informó al representante del BCE de que la policía eslovena estaba analizando los documentos incautados y de que había dado instrucciones a esta última para que retirase del expediente, por un lado, todos los documentos

expedidos formal y oficialmente por el BCE y, por otro lado, todos los correos electrónicos transmitidos por el BCE como emisor y recibidos por el Banco Central de Eslovenia como destinatario. El fiscal del Estado propuso al BCE que examinase esos documentos, si el Banco Central de Eslovenia así lo aprobaba, para que pudiera manifestarse sobre la posible injerencia en sus misiones o sus funciones debido al uso de tales documentos a efectos de la investigación y de un proceso penal. Subrayó que, si se consideraba que existía tal injerencia, solicitaría que el asunto se tramitara a puerta cerrada o que se ordenara que el examen del fondo del asunto recibiera un trato confidencial. El fiscal del Estado declaró que estaba abierto a las propuestas y sugerencias de BCE, pero que no aceptaría ninguna solicitud que tuviera por objeto prohibir la investigación u obtener la devolución de los documentos incautados.

30 En su respuesta de 29 de mayo de 2017, el BCE propuso que ambas partes se reunieran para debatir más ampliamente sobre la cooperación mutua con el fin de garantizar la inviolabilidad de sus archivos.

31 En una reunión celebrada el 12 de junio de 2017 con el fiscal del Estado, el BCE subrayó que consideraba que sus archivos comprendían, en primer lugar, los documentos elaborados por el BCE en el desempeño de sus funciones; en segundo lugar, las comunicaciones entre el BCE y los bancos centrales nacionales necesarias para el desempeño de las funciones del SEBC o del Eurosistema, y, en tercer lugar, los documentos elaborados por esos bancos centrales destinados al desempeño de las funciones del SEBC o del Eurosistema. Asimismo, alegó que, antes de que tales documentos pudieran ser utilizados en el marco de un procedimiento penal tramitado por autoridades nacionales, debía suspender la protección de que gozan tales documentos. No obstante, el BCE indicó que no se opondría a tal suspensión si ello redundaba en interés del procedimiento llevado a cabo por las autoridades nacionales y no era contrario a sus propios intereses, protegidos por el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades.

32 Si bien el fiscal del Estado y el BCE no se pusieron de acuerdo sobre la interpretación del concepto de «archivos del BCE» ni sobre el contenido de la obligación de cooperación leal, acordaron proseguir el debate sobre su futura cooperación y convinieron que, en la fase siguiente, el BCE debía elaborar una propuesta de criterios para identificar los documentos que, a su parecer, estaban comprendidos en este concepto.

33 El 13 de febrero de 2018, el BCE remitió al fiscal del Estado su propuesta relativa a la identificación de los documentos que formaban parte de los archivos del BCE. A este respecto, sugirió que sería conveniente identificar, en un primer momento, los documentos que procedían del propio BCE y los documentos que este había enviado al Banco Central de Eslovenia o al personal de este y, en un segundo momento, los documentos que el Banco Central de Eslovenia había elaborado en el marco del desempeño de las funciones del SEBC o del Eurosistema. El BCE propuso, además, que la policía eslovena devolviera al Banco Central de Eslovenia todos los documentos que no considerase pertinentes para la investigación.

34 En una reunión celebrada el 13 de junio de 2018, el fiscal del Estado informó al BCE de que la policía eslovena había concluido el examen de los documentos incautados y anunció que esperaba disponer, en otoño, de un informe en el que se expusieran las conclusiones finales de esta. Aun confirmando que seguían existiendo divergencias en cuanto a la interpretación del concepto de «archivos del BCE», señaló que todos los documentos carentes de pertinencia para la investigación serían destruidos o devueltos a la persona a la que le habían sido incautados. Asimismo, declaró que el BCE tendría la posibilidad de examinar todos los documentos que respondieran a los criterios que había propuesto en su correo electrónico de 15 de mayo de 2017, mencionado en el apartado 29 de la presente sentencia, una vez que la policía eslovena hubiera elaborado su informe final. Sin embargo, para evitar que el BCE interfiriera en los procedimientos en curso, no se le comunicarían los documentos utilizados para ese informe final mientras la policía eslovena no los hubiera entregado al Ministerio Fiscal.

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

35 El 9 de diciembre de 2016, la Comisión envió un escrito a la República de Eslovenia, en el marco del procedimiento «EU Pilot», en el que le transmitía sus dudas acerca de la correcta aplicación de los artículos 2 y 22 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades en cuanto a la incautación de documentos efectuada en los locales del Banco Central de Eslovenia el 6 de julio de 2016. La República de Eslovenia respondió a dicho escrito mediante escrito de 23 de enero de 2017.

36 El 28 de abril de 2017, la Comisión remitió a la República de Eslovenia un escrito de requerimiento en el que subrayaba que, al efectuar un registro e incautarse de documentos en los locales del Banco Central de Eslovenia, la República de Eslovenia había incumplido su obligación de respetar el principio de inviolabilidad de los archivos del BCE, infringiendo así el artículo 343 TFUE, el artículo 39 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE y los artículos 2 y 22 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades. Además, informó a la República de Eslovenia de que consideraba que las autoridades eslovenas no habían mantenido discusiones constructivas sobre esta cuestión con el BCE, contraviniendo el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, y en el artículo 18 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades.

37 La República de Eslovenia respondió a este escrito de requerimiento mediante escrito de 21 de junio de 2017, en el que subrayó que los documentos incautados no podían estar comprendidos en el concepto de «archivos del BCE» en el sentido del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades.

38 Al considerar que la respuesta de la República de Eslovenia no era satisfactoria, la Comisión emitió, el 20 de julio de 2018, un dictamen motivado en el que instaba a la República de Eslovenia a adoptar las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses a partir de la recepción de este.

39 El 11 de septiembre siguiente, la República de Eslovenia, en su respuesta a dicho dictamen motivado, manifestó su discrepancia con el incumplimiento que le reprochaba la Comisión.

40 En estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

41 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de julio de 2019, se admitió la intervención del BCE en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Sobre el recurso

Sobre la primera imputación, basada en la vulneración del principio de inviolabilidad de los archivos del BCE

Alegaciones de las partes

42 La Comisión, apoyada por el BCE, aduce que, al proceder unilateralmente a la incautación de documentos relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema en los locales del Banco Central de Eslovenia, la República de Eslovenia ha vulnerado el principio de inviolabilidad de los archivos del BCE y, en consecuencia, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 343 TFUE, del artículo 39 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, de los artículos 2, 18 y 22 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades y del artículo 4 TUE, apartado 3.

43 En primer lugar, afirma que, si bien el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades no define el concepto de «archivos de la Unión» que figura en su artículo 2, este engloba todos los documentos pertenecientes a una institución de la Unión o en poder de esta, cualquiera que sea el medio utilizado.

44 En segundo lugar, sostiene que de la jurisprudencia se desprende que los privilegios e inmunidades reconocidos por dicho Protocolo solo tienen carácter funcional, puesto que pretenden evitar que se obstaculice el funcionamiento y la independencia de la Unión. Pues bien, a juicio de la Comisión, habida cuenta del régimen institucional particular del SEBC y del Eurosistema, el artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades debe aplicarse no solo a los documentos que obren en poder del BCE, sino también a aquellos que obren en poder de los bancos centrales nacionales que forman parte del SEBC y del Eurosistema, como es el caso del Banco Central de Eslovenia, en la medida en que dichos documentos guarden relación con el desempeño de las funciones del SEBC o del Eurosistema, tanto si proceden del BCE como si provienen de los bancos centrales nacionales.

45 Aduce, en primer término, que del artículo 282 TFUE, apartado 1, y del artículo 1 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE resulta, por un lado, que el SEBC está integrado por el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros y, por otro lado, que el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros de la zona del euro constituyen el Eurosistema, del que los bancos centrales nacionales «serán parte integrante», con arreglo al artículo 14.3 de dicho Protocolo.

46 En segundo término, sostiene que la estructura específica del SEBC y del Eurosistema crea inevitablemente un estrecho vínculo entre el BCE y los bancos centrales nacionales. Aduce, en particular, que del artículo 282 TFUE, apartado 2, y del artículo 8 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE se desprende que el SEBC está regido por los órganos rectores del BCE, incluido el Consejo de Gobierno del BCE, del que son miembros, según el artículo 283 TFUE, apartado 1, y el artículo 10 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro.

47 En tercer término, afirma que el Tratado FUE atribuye funciones al BCE, al SEBC y al Eurosistema. A este respecto, alega que del artículo 9.2 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE resulta que las funciones encomendadas al SEBC son ejecutadas, bien por el propio BCE, bien por los bancos centrales nacionales.

48 Según la Comisión, los bancos centrales nacionales y sus gobernadores participan directamente en la adopción de las decisiones del BCE y en la aplicación y la ejecución de esas decisiones. A su parecer, el funcionamiento del sistema así establecido requiere el intercambio de documentos dentro del SEBC y del Eurosistema y entre el BCE y los bancos centrales nacionales con el fin de adoptar las decisiones necesarias para el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema, así como para la aplicación y la ejecución de estas decisiones por parte de los bancos centrales nacionales. Estima que, para evitar cualquier posible menoscabo del buen funcionamiento y de la independencia del BCE, del SEBC y del Eurosistema en su conjunto, el nivel de protección debe ser idéntico para todos los documentos elaborados con el fin de desempeñar las funciones del SEBC y del Eurosistema. Por lo tanto, según la Comisión, todos esos documentos deben considerarse parte integrante de los «archivos de la Unión» aun cuando obren en poder de un banco central nacional o se hallen en sus locales.

49 En tercer lugar, a juicio de la Comisión, consta que, durante el registro efectuado el 6 de julio de 2016 en los locales del Banco Central de Eslovenia, las autoridades eslovenas se incautaron de documentos que formaban parte de los archivos de la Unión. Es cierto que la Comisión no dispone de información precisa sobre la naturaleza de los documentos incluidos en los archivos de la Unión que fueron incautados en dicho registro. Sin embargo, afirma que el mero hecho de que el material informático de los sospechosos y los documentos mencionados en el apartado 17 de la presente sentencia fueran incautados en su totalidad tuvo necesariamente como consecuencia que se incautaran documentos que formaban parte de los archivos de la Unión.

50 En cuarto lugar, según la Comisión, el principio de inviolabilidad de estos archivos implica que las autoridades nacionales solo pueden acceder a ellos con la aprobación previa del BCE o, en caso de desacuerdo entre el BCE y dichas autoridades, con la autorización del Tribunal de Justicia. Pues bien, según la Comisión, en el caso de autos, el registro y la incautación de los documentos de que se trata se efectuaron de manera unilateral.

51 La República de Eslovenia responde que no ha vulnerado el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión.

52 En primer lugar, la República de Eslovenia alega que tanto del Derecho internacional como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de los valores fundamentales de la Unión, como son los principios de transparencia, de apertura y del Estado de Derecho, se desprende que el concepto de «privilegios e inmunidades» debe interpretarse en sentido estricto y que, lejos de tener carácter absoluto, el ejercicio de tales privilegios e inmunidades se limita funcionalmente a lo necesario para garantizar el funcionamiento de la Unión y de sus instituciones y alcanzar los objetivos de estas.

53 En particular, afirma que la finalidad del sistema de privilegios e inmunidades del Derecho internacional es garantizar el funcionamiento efectivo de las organizaciones internacionales, las cuales se encuentran «en una posición de debilidad» respecto de sus Estados miembros fundadores. Ahora bien, a su parecer, habida cuenta de la evolución del Derecho de la Unión y de la naturaleza particular del ordenamiento jurídico de la Unión, las instituciones de esta no se encuentran en tal posición frente a los Estados miembros. En consecuencia, considera que los archivos de la Unión, incluidos los del BCE, gozan de una protección menos amplia que la que se confiere en el marco del sistema de privilegios e inmunidades del Derecho internacional, lo que aboga por una interpretación estricta del concepto de «privilegios e inmunidades de la Unión».

54 Además, en opinión de la República de Eslovenia, aunque la inmunidad funcional de las organizaciones internacionales responde a un interés público legítimo, no es absoluta y debe conciliarse con otros intereses públicos. Según afirma, en la Unión, el principio del Estado de Derecho prevalece sobre los privilegios e inmunidades de esta. Pues bien, a su parecer, la instrucción y el enjuiciamiento independientes e imparciales de las infracciones penales, que son competencia de los Estados miembros, son un «postulado fundamental del Estado de Derecho». Considera que, si las autoridades eslovenas hubieran debido solicitar previamente la aprobación del BCE antes de iniciar el registro al que se procedió en el caso de autos, tal independencia no habría quedado garantizada, puesto que el gobernador está estrechamente vinculado al BCE.

55 Añade que, dado que los privilegios e inmunidades previstos en el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades solo se garantizan, en lo que atañe a la Unión, en la medida en que sea necesario para evitar que se obstaculice el funcionamiento y la independencia de esta, la carga de la prueba de la existencia de un obstáculo de tales características recae sobre la institución de la Unión de que se trate. Sin embargo, a su parecer, la Comisión y el BCE no han demostrado que la incautación de documentos llevada a cabo por las autoridades eslovenas haya, en su caso, obstaculizado efectivamente de alguna forma el funcionamiento de este último o puesto en entredicho la política económica y monetaria de la Unión.

56 En segundo lugar, la República de Eslovenia sostiene que el concepto de «archivos de la Unión» también debe interpretarse de manera estricta y que los documentos incautados por las autoridades eslovenas en los locales del Banco Central de Eslovenia no formaban parte de los archivos del BCE. A este respecto, aduce, en primer término, que en el caso de autos resulta pertinente la normativa relativa a la inmunidad de los archivos en Derecho internacional, en particular la aplicable a las relaciones consulares y diplomáticas. Pues bien, a su juicio, según la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales internacionales y nacionales, los únicos documentos que pueden considerarse parte de

los archivos son aquellos que pertenecen a la persona que se beneficia del principio de inviolabilidad de los archivos o que obran en poder de esta, y no aquellos enviados por esa persona a un tercero o que obren en poder de este último.

57 En segundo término, afirma que el objetivo del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades es garantizar la independencia de las instituciones de la Unión. Así pues, considera que el único que puede disfrutar de los privilegios e inmunidades previstos en dicho Protocolo en su condición de institución de la Unión es el BCE, y no el SEBC ni los bancos centrales nacionales, como parte integrante de este último.

58 En tercer término, aduce que la interpretación de las disposiciones de que se trata defendida por la Comisión significaría que los archivos de la Unión podrían encontrarse en los ordenadores de todos los agentes y funcionarios nacionales que son miembros de las instituciones de la Unión o que trabajan bajo su dirección, incluidos los ministros de los Estados miembros que participan en las decisiones del Consejo de la Unión Europea, los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros que participan en las decisiones del Consejo Europeo y todos los agentes nacionales que trabajan en los comités y las agencias de la Unión, lo que conduciría en la práctica a «situaciones absurdas», en las que los documentos en posesión de un gobierno nacional y de sus ministros, de un jefe de Estado y de administraciones enteras del Estado habrían de ser considerados archivos de la Unión.

59 En cuarto término, sostiene que la interpretación del concepto de «archivos del BCE» propuesta por la Comisión es imposible de aplicar tanto desde un punto de vista fáctico como jurídico, lo que impediría u obstaculizaría considerablemente cualquier medida de instrucción penal en el sector público de los Estados miembros.

60 En tercer lugar, la República de Eslovenia alega, además, que, aun suponiendo que los documentos incautados por las autoridades eslovenas en los locales del Banco Central de Eslovenia formen parte de los archivos del BCE, esta circunstancia no basta para declarar que ha vulnerado el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión.

61 Aduce, en primer término, que la obligación de identificar claramente los archivos y de protegerlos incumbe a quien invoca el principio de inviolabilidad de estos. Dado que, en el caso de autos, el BCE no identificó adecuadamente sus archivos ni los protegió debidamente, no es posible aplicar el concepto de «archivos del BCE» defendido por este, ya que tal imposibilidad no está en modo alguno relacionada con la manera en que la instrucción penal se llevó a cabo en Eslovenia. Añade que fue precisamente debido a la falta de una separación física de los archivos de la Unión y de una adecuada designación de estos por lo que las autoridades eslovenas no tuvieron más remedio que incautar todos los bienes y documentos de que se trata para obtener la información que buscaban.

62 En segundo término, afirma que el objetivo de la investigación llevada a cabo por las autoridades eslovenas no fue vulnerar el principio de inviolabilidad de los archivos del BCE ni, menos aún, menoscabar el desempeño de sus funciones ni su independencia. Así pues, considera que la investigación nacional, que se desarrolló de conformidad con el Derecho nacional y con resoluciones judiciales nacionales, no vulneró dicho principio.

63 En tercer término, sostiene que la amplia acepción del concepto de «archivos de la Unión» defendida por la Comisión y el BCE supone en la práctica obstaculizar totalmente la investigación penal, hasta el punto de dejar impunes a los sospechosos.

64 En cuarto término, afirma que la autorización del Tribunal de Justicia solo es necesaria, con arreglo al artículo 1 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, en el caso de que las autoridades nacionales deseen adoptar medidas de apremio administrativo o judicial relativas a bienes o activos de

la Unión. En cambio, considera que ni el artículo 2 de dicho Protocolo ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia requieren tal autorización, puesto que las autoridades eslovenas no pretendían obtener documentos pertenecientes a instituciones de la Unión o que estuvieran en posesión de estas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

65 Con carácter preliminar, procede señalar que, en la vista, en respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia, la Comisión precisó que, aunque en su recurso hiciera referencia tanto al registro como a la incautación de documentos llevados a cabo por las autoridades eslovenas en los locales del Banco Central de Eslovenia el 6 de julio de 2016, el presente recurso solo se refiere, en realidad, a la incautación de documentos.

66 A este respecto, la Comisión sostiene que, al proceder unilateralmente a una incautación de documentos en los locales del Banco Central de Eslovenia el 6 de julio de 2016, las autoridades eslovenas vulneraron el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión. Por consiguiente, procede examinar, en primer lugar, si los documentos incautados por las autoridades eslovenas en esa ocasión incluían documentos que formaban parte de los archivos del BCE y, de ser así, en segundo lugar, si la incautación de esos documentos vulneró el principio de inviolabilidad de tales archivos.

– *Sobre el concepto de «archivos de la Unión»*

67 A tenor del artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, los archivos de la Unión serán inviolables. Para comprobar si, como sostiene la Comisión, la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de este artículo, procede determinar previamente el alcance del concepto de «archivos de la Unión».

68 Con carácter preliminar, procede recordar, por lo que respecta a la alegación de la República de Eslovenia de que el concepto de «archivos» debe interpretarse a la luz del Derecho internacional, que, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, los tratados relativos a la Unión Europea crearon un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde su entrada en vigor (auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, apartado 15). De ello se deduce que el concepto de «archivos de la Unión» es un concepto autónomo del Derecho de la Unión, distinto del que puedan emplear las organizaciones y órganos jurisdiccionales internacionales o el Derecho de los Estados miembros.

69 De la jurisprudencia se desprende que tal concepto, por su carácter autónomo, ha de entenderse teniendo en cuenta su tenor literal, a la luz del contexto y del objetivo perseguido por la disposición en la que se emplea (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, apartado 62).

70 El término «archivos» designa habitualmente un conjunto de documentos, cualesquiera que sean su fecha, su forma y el medio utilizado, que obren en poder de una persona en el ejercicio de su actividad.

71 No obstante, en el Derecho de la Unión, el término «archivos» se ha definido en un contexto distinto al del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, a saber, el artículo 1, apartado 2, letra a), del Reglamento (CEE, Euratom) n.º 354/83 del Consejo, de 1 de febrero de 1983, relativo a la apertura al público de los archivos históricos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 1983, L 43, p. 1; EE 01/04, p. 3), como el conjunto de documentos de todo tipo, cualesquiera que fueren su forma y el medio utilizado, elaborados o recibidos por una de las instituciones, uno de los órganos o uno de los organismos, uno de sus representantes, o uno de sus agentes en el ejercicio de sus funciones, que se refieran a las actividades de dichas Comunidades.

72 Esta definición del concepto de «archivos» es pertinente para la interpretación del artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades. En efecto, ninguna disposición de dicho Protocolo se opone a que se tenga en cuenta esta definición y el hecho de tenerla en cuenta contribuye a que el alcance de ese concepto se interprete de manera coherente en el Derecho de la Unión.

73 En cuanto al objetivo perseguido por el artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, de la jurisprudencia se desprende que los privilegios e inmunidades reconocidos a la Unión por dicho Protocolo tienen carácter funcional, en la medida en que pretenden evitar que se obstaculice el funcionamiento y la independencia de la Unión (auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, apartado 19; sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, apartado 47). A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión puede ser invocado, en particular, por una institución de la Unión para impedir la divulgación de información contenida en los documentos que figuren en los archivos de la institución de que se trate cuando tal divulgación pueda obstaculizar el funcionamiento y la independencia de dicha institución, en concreto perjudicando la realización de las funciones que se le encomiendan (véase, en este sentido, el auto de 6 de diciembre de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, apartado 11).

74 Este objetivo de protección pone de manifiesto que los archivos de la Unión a los que se refiere el artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades abarcan necesariamente todo documento relativo a las actividades de la Unión y de sus instituciones, órganos y organismos o al cumplimiento de las misiones de dichas entidades.

75 De las consideraciones anteriores se desprende que el concepto de «archivos de la Unión» en el sentido del artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades debe entenderse como el conjunto de documentos de todo tipo, cualesquiera que fueren su fecha, forma y el medio utilizado, elaborados o recibidos por una de las instituciones, órganos u organismos de la Unión o por uno de sus representantes o agentes en el ejercicio de sus funciones y que se refieran a las actividades de dichas entidades o guarden relación con el cumplimiento de las misiones de estas.

– Sobre el ámbito de los archivos del BCE

76 Habida cuenta de que el BCE es una institución de la Unión, del artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, tal y como ha sido interpretado en el anterior apartado y leído en relación con el artículo 343 TFUE, el artículo 39 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE y el artículo 22 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, resulta que el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión se aplica a los archivos del BCE.

77 Dicho esto, procede determinar si puede considerarse que documentos que no están en posesión del BCE, sino de un banco central nacional, también forman parte de los «archivos del BCE».

78 A este respecto, procede considerar, en primer lugar, tal y como indicó la Abogada General en el punto 50 de sus conclusiones, que no es preciso que los archivos de la Unión se conserven necesariamente en los locales de la institución, órgano u organismo de que se trate, puesto que de otro modo el ámbito de aplicación del artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades y el del artículo 1 de dicho Protocolo, que prevé la inviolabilidad de los locales y edificios de la Unión, se confundirían hasta el punto de privar de efecto útil a dicho artículo 2. De ello se sigue que el referido artículo 2 cubre los archivos de las instituciones de la Unión, como el BCE, que se hallen en otros locales que no sean los de la Unión.

79 En segundo lugar, procede recordar que del artículo 282 TFUE, apartado 1, y de los artículos 1 y 14.3 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE resulta que el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros constituyen el SEBC, y que dichos bancos centrales nacionales forman parte

integrante de ese sistema. De estos artículos resulta, además, que el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, incluido el Banco Central de Eslovenia, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.

80 En virtud de los artículos 127 TFUE, apartado 1, y 282 TFUE, apartado 2, el objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de los precios, como recuerda el artículo 2 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE. A tal fin, el artículo 127 TFUE, apartado 2, establece que las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC comprenden, en particular, la de definir y ejecutar la política monetaria de la Unión. Así pues, tales funciones no solo incumben al BCE, sino también, a través del SEBC, a los bancos centrales nacionales, lo que requiere una estrecha cooperación entre el BCE y estos últimos.

81 Asimismo, procede recordar que, de conformidad con los artículos 129 TFUE, apartado 1, 282 TFUE, apartado 2, y 8 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, el SEBC será dirigido por los órganos rectores del BCE, incluido el Consejo de Gobierno del BCE. Los artículos 283 TFUE, apartado 1, y 10.1 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE disponen que los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro serán miembros del Consejo de Gobierno del BCE. Por consiguiente, estos gobernadores, entre los que se halla el del Banco Central de Eslovenia, participan en la adopción de las decisiones necesarias para el desempeño de las funciones del SEBC.

82 Además, con arreglo al artículo 9.2 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, las funciones encomendadas al SEBC serán cumplidas por el propio BCE o por los bancos centrales nacionales.

83 Como ha declarado el Tribunal de Justicia, de estas disposiciones resulta que el SEBC constituye en Derecho de la Unión una construcción jurídica original en la que participan y cooperan estrechamente las instituciones nacionales, esto es, los bancos centrales nacionales, y una institución de la Unión, a saber, el BCE, y en el que prima una articulación diferente y una distinción menos pronunciada entre el ordenamiento jurídico de la Unión y los ordenamientos jurídicos internos (sentencia de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia, C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139, apartado 69). En este sistema estrechamente integrado, que fue el querido por los autores de los tratados para el SEBC, los bancos centrales nacionales y sus gobernadores tienen un estatuto híbrido, en la medida en que, si bien es cierto que son autoridades nacionales, actúan en el marco del SEBC, el cual, según se ha señalado en el apartado 79 de la presente sentencia, está constituido por esos bancos centrales nacionales y el BCE.

84 Como señaló la Abogada General en el punto 54 de sus conclusiones, el funcionamiento y el correcto cumplimiento de las funciones del SEBC y del Eurosistema requieren una estrecha cooperación y un intercambio permanente de información entre el BCE y los bancos centrales nacionales que participan en dicho sistema, lo que implica necesariamente que los documentos relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema no solo están en posesión del BCE, sino también de los bancos centrales nacionales.

85 En estas circunstancias, procede considerar que tales documentos están comprendidos en el concepto de «archivos del BCE» a pesar de hallarse en poder a de los bancos centrales nacionales, y no del propio BCE. En efecto, habida cuenta del carácter funcional que debe atribuirse al principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión, tal como se ha recordado en el apartado 73 de la presente sentencia, dicho principio quedaría privado de efecto útil si no protegiese los documentos emitidos por el BCE o los bancos centrales nacionales e intercambiados entre esas entidades para el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema.

86 Las demás alegaciones formuladas por la República de Eslovenia no desvirtúan esta conclusión.

87 En primer término, por lo que respecta a la alegación de la República de Eslovenia según la cual la transmisión de un documento a un tercero significa, en Derecho internacional, que no puede considerarse que dicho documento forme parte de los archivos del Estado que ha realizado tal transmisión, procede señalar que, habida cuenta de la estrecha cooperación y de los vínculos estructurales existentes entre el BCE y los bancos centrales nacionales en el marco del sistema integrado que constituye el SEBC, estos últimos no pueden considerarse «terceros» respecto del BCE, tal y como señaló la Abogada General en el punto 56 de sus conclusiones.

88 En segundo término, en lo que atañe a la alegación de la República de Eslovenia reproducida en el apartado 58 de la presente sentencia, basta con señalar que, por lo que respecta a los documentos relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema, la interpretación del concepto de «archivos de la Unión» recogida en el apartado 85 de esta sentencia se basa en las relaciones particularmente estrechas que existen entre el BCE y los bancos centrales nacionales y que se describen en los apartados 83 y 84 de la presente sentencia.

89 En tercer término, ningún elemento de hecho o de Derecho permite considerar que tal interpretación podría hacer que las autoridades de un Estado miembro que desearan proceder, en el marco de un procedimiento llevado cabo a nivel nacional y sobre la base del Derecho de ese Estado miembro, a la incautación de documentos en los locales de un banco central hubieran de enfrentarse a problemas insuperables, de modo que tal incautación no pudiera limitarse a los documentos no relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema.

– Sobre la vulneración del principio de inviolabilidad de los archivos del BCE

90 Por lo que respecta a la cuestión de si la incautación de documentos efectuada por las autoridades eslovenas el 6 de julio de 2016 en los locales del Banco Central de Eslovenia constituía una vulneración del principio de inviolabilidad de los archivos del BCE, procede señalar que solo podría considerarse que se ha producido tal vulneración si, por una parte, la incautación de documentos pertenecientes a archivos de la Unión decidida unilateralmente por unas autoridades nacionales puede constituir tal vulneración y si, por otra parte, los documentos incautados en el caso de autos incluían efectivamente documentos que debían considerarse parte de los archivos del BCE.

91 En primer lugar, procede señalar que, como alega la Comisión en su recurso, el concepto de «inviolabilidad» en el sentido del artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades implica una protección contra toda injerencia unilateral de los Estados miembros. Como indicó la Abogada General en los puntos 67 y 68 de sus conclusiones, ello se ve confirmado por el hecho de que este concepto, que también figura en el artículo 1 del Protocolo, se describe como una protección contra cualquier medida de registro, requisa, confiscación o expropiación.

92 Por consiguiente, debe considerarse que la incautación unilateral, por parte de unas autoridades nacionales, de documentos pertenecientes a los archivos de la Unión constituye una vulneración del principio de inviolabilidad de esos archivos.

93 En segundo lugar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia relativa a la carga de la prueba, en el marco de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado. Dicha institución debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en presunciones [véanse, en particular, las sentencias de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania, C-441/02, EU:C:2006:253, apartado 48, y de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Italia (Bacteria Xylella fastidiosa), C-443/18, no publicada, EU:C:2019:676, apartado 78].

94 En el caso de autos, procede señalar que la Comisión ha reconocido que no disponía de información precisa sobre la naturaleza de los documentos incautados por las autoridades eslovenas en los locales del Banco Central de Eslovenia el 6 de julio de 2016, de modo que no podía determinar si una parte de esos documentos debía considerarse parte de los archivos de la Unión. En la vista, la Comisión explicó a este respecto, sin que la República de Eslovenia lo negara, que dichos documentos seguían en posesión de las autoridades eslovenas.

95 No obstante, es preciso recordar que, como se ha señalado en el apartado 17 de la presente sentencia, los documentos incautados por las autoridades eslovenas incluían todas las comunicaciones efectuadas por medio de la cuenta de correo electrónico del gobernador, todos los documentos electrónicos que se encontraban en el puesto de trabajo y en el ordenador portátil de este referidos al período comprendido entre los años 2012 y 2014, con independencia de su contenido, y documentos relativos a ese mismo período que se hallaban en la oficina del gobernador. Las autoridades eslovenas también se incautaron de todos los documentos electrónicos que se hallaban en el servidor informático del Banco Central de Eslovenia relativos al gobernador correspondientes al período comprendido entre los años 2012 y 2014.

96 Pues bien, a la vista, por una parte, del gran número de documentos incautados y, por otra, de las funciones que el gobernador de un banco central nacional, como el Banco Central de Eslovenia, debe desempeñar en el Consejo de Gobierno del BCE y, por consiguiente, también en el SEBC y en el Eurosistema, los documentos incautados por las autoridades eslovenas debieron incluir necesariamente documentos que formaban parte de los archivos del BCE. Además, procede señalar que la República de Eslovenia no alega que los documentos incautados fueran exclusivamente documentos que no pertenecían a esta categoría de documentos.

97 En estas circunstancias, puede considerarse acreditado que el material y los documentos incautados por las autoridades eslovenas en los locales del Banco Central de Eslovenia el 6 de julio de 2016 incluyeron documentos que formaban parte de los archivos del BCE.

98 Pues bien, dado que el artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades establece expresamente que los archivos de la Unión son inviolables, las autoridades eslovenas han vulnerado el principio de inviolabilidad de los archivos del BCE al incautarse de tales documentos de manera unilateral.

99 Las alegaciones formuladas por la República de Eslovenia no desvirtúan esta conclusión.

100 En primer término, si bien es cierto que los privilegios e inmunidades de la Unión presentan un carácter funcional, tal y como se ha recordado en el apartado 73 de la presente sentencia, ello no significa que la institución de que se trate o, en el marco de un recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, la Comisión deba probar que la divulgación de determinados documentos implica un obstáculo al funcionamiento y a la independencia de la Unión para que una incautación de tales documentos, efectuada de manera unilateral por las autoridades de un Estado miembro, pueda considerarse ilegal. En efecto, tal interpretación sería manifiestamente contraria tanto al tenor como al objetivo del artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, en virtud del cual «los archivos de la Unión serán inviolables».

101 Es cierto que el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión no significa que los documentos que figuran en dichos archivos sean en todo caso inaccesibles a las autoridades de los Estados miembros. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, habida cuenta de su carácter funcional, los privilegios e inmunidades de la Unión no permiten a las instituciones de la Unión incumplir la obligación de cooperación leal con las autoridades nacionales (véase, en este sentido, el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, apartados 19 y 21).

102 Para tener acceso a documentos que figuren en los archivos de la Unión, las autoridades nacionales necesitan la aprobación de la institución de que se trate o, en caso de denegación de acceso, una decisión de autorización del juez de la Unión que obligue a dicha institución a permitir el acceso a sus archivos. En efecto, carecería de sentido no supeditar el acceso a tales documentos a la aprobación de la institución de que se trate o a la autorización del juez de la Unión en aquellos casos en los que las autoridades nacionales optasen por proceder unilateralmente, puesto que esa aprobación o esa autorización permiten garantizar la función de la inviolabilidad de los archivos de la Unión, esto es, evitar que se obstaculice injustificadamente el funcionamiento y la independencia de esta.

103 En segundo término, es cierto que, como alega la República de Eslovenia, la inmunidad funcional de las organizaciones internacionales, a pesar de constituir un interés público legítimo, no es absoluta y debe conciliarse con los demás derechos e intereses públicos, en particular con el principio del Estado de Derecho y, más concretamente, con la necesidad de garantizar una instrucción y un enjuiciamiento independientes e imparciales de las infracciones penales y de evitar la impunidad de las personas que son objeto de investigaciones penales, en particular, de los gobernadores de los bancos centrales nacionales, que gozan de una gran ventaja debido al estrecho vínculo que mantienen con el BCE.

104 No obstante, al margen del hecho de que la existencia de privilegios e inmunidades conferidos a las organizaciones internacionales y sus instituciones no es contraria, como tal, al principio del Estado de Derecho, el artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades se opone, en principio, a que la autoridad de un Estado miembro proceda a la incautación de documentos cuando estos formen parte de los archivos de la Unión y las instituciones de que se trate no hayan dado su aprobación a tal incautación.

105 Además, procede señalar que interpretar las normas de la Unión de que se trata en el sentido de que las autoridades de un Estado miembro no tienen derecho a proceder unilateralmente a la incautación de documentos pertenecientes a los archivos del BCE en los locales de un banco central nacional no supone dejar impunes a las personas objeto de la investigación penal ni hace excesivamente difícil, o incluso imposible, llevar a cabo investigaciones penales en el territorio de los Estados miembros. En efecto, si bien el Derecho de la Unión excluye la incautación unilateral por parte de las autoridades de un Estado miembro de documentos que figuren en los archivos de la Unión, es preciso recordar que esas autoridades tienen la facultad de dirigirse a la institución de la Unión de que se trate para que esta levante la inviolabilidad de los documentos en cuestión, en su caso con arreglo a determinadas condiciones.

106 Procede subrayar, asimismo, que la protección de los archivos de la Unión prevista en el artículo 2 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades no se opone en modo alguno a que las autoridades nacionales se incauten en los locales de un banco central de un Estado miembro de documentos que no pertenezcan a los archivos de la Unión.

107 Ciertamente, no es posible excluir del todo que la necesidad de solicitar al BCE que ponga a disposición de las autoridades de un Estado miembro documentos pertenecientes a sus archivos, pero que obran en poder de un banco central nacional, pueda tener consecuencias negativas para una investigación penal llevada a cabo por las autoridades nacionales, en lo que atañe al acceso de esas autoridades a otros documentos que obren también en poder de ese banco central nacional y que no pertenezcan a los archivos del BCE, pero que puedan ser pertinentes para la investigación en cuestión. No obstante, en el caso de autos, tal como señaló, en esencia, la Abogada General en el punto 81 de sus conclusiones, no queda de manifiesto que la incautación de documentos llevada a cabo por las autoridades eslovenas el 6 de julio de 2016 hubiera requerido un elemento sorpresivo, puesto que dichas autoridades ya habían solicitado con anterioridad al Banco Central de Eslovenia en varias ocasiones información relativa a su investigación.

108 En tercer término, no cabe estimar la alegación según la cual no se ha vulnerado el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión debido a que, de entre los documentos incautados, aquellos que forman parte de los archivos del BCE no son pertinentes para la tramitación del asunto penal en curso en Eslovenia, puesto que, según se desprende del apartado 104 de la presente sentencia, la vulneración de dicho principio debe apreciarse tan pronto como concurran los elementos materiales constitutivos de la protección a que se refiere dicho principio, con independencia del fin perseguido por la incautación.

109 En cuarto término, la República de Eslovenia no puede aducir, para justificar la vulneración del principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión, que el BCE tenía la obligación de identificar claramente sus archivos y de adoptar medidas para protegerlos. La protección que el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades confiere a los archivos no presupone una identificación clara y previa de los documentos pertenecientes a los citados archivos.

110 De cuanto antecede resulta que procede estimar la primera imputación formulada por la Comisión.

Sobre la segunda imputación, basada en el incumplimiento de la obligación de cooperación leal

Alegaciones de las partes

111 Mediante su segunda imputación, la Comisión, apoyada por el BCE, alega que la República de Eslovenia ha incumplido su obligación de cooperación leal con arreglo al artículo 18 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades y al artículo 4 TUE, apartado 3. En esencia, la Comisión reprocha a las autoridades eslovenas no haberse coordinado suficientemente con el BCE, ni antes ni después del registro y de la incautación de los documentos a los que procedieron dichas autoridades, a fin de conciliar el principio de inviolabilidad de los archivos del BCE con la investigación llevada a cabo a nivel nacional.

112 Según la Comisión, el principio de cooperación leal requería que las autoridades eslovenas cooperasen con el BCE para, en primer lugar, determinar qué documentos estaban protegidos por el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades y cuáles no; en segundo lugar, identificar, entre los documentos protegidos, aquellos que podían ser pertinentes para la investigación penal nacional, y, en tercer lugar, permitir al BCE decidir, en el caso de que hubiera documentos que fueran potencialmente pertinentes, si cabía suspender la protección o si, por el contrario, no cabía proceder a tal suspensión por razones relativas al funcionamiento o a la independencia del BCE.

113 Pues bien, según la Comisión, durante el período previo al registro y a la incautación de documentos, las autoridades eslovenas no establecieron ningún diálogo con el BCE ni con el Banco Central de Eslovenia en lo que atañe al modo de preservar el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión. Según afirma, durante el período posterior al registro y a la incautación de documentos, las autoridades eslovenas, por una parte, siguieron rechazando la interpretación según la cual los documentos en poder de los bancos centrales nacionales podían constituir archivos del BCE y, por otra parte, se negaron a mantener discusiones constructivas con el fin de proteger los documentos pertenecientes a esta categoría que habían sido incautados.

114 La República de Eslovenia sostiene que no ha incumplido su obligación de cooperación leal.

115 En primer término, afirma que las autoridades eslovenas no causaron un menoscabo ni a los archivos del BCE ni al funcionamiento o a la independencia de este. Aduce que, en todo caso, el artículo 4 TUE, apartado 3, no puede interpretarse en el sentido de que impone una «obligación independiente» a los Estados miembros que vaya más allá de las obligaciones que pueden incumbirles en virtud de esas disposiciones precisas del Derecho de la Unión.

116 En segundo término, afirma que el fiscal del Estado pidió, durante toda la instrucción, que los documentos incautados fueran tratados con «extrema precaución», con el fin de que solo pudiera acceder a ellos el menor número posible de investigadores y se redujese al mínimo el riesgo de divulgación. Añade que el fiscal del Estado permitió además a representantes del BCE estar presentes durante el proceso de realización de copias de seguridad de dichos documentos, pese a que el Derecho nacional no lo prevé. Además, estaba dispuesto a que los documentos incautados que, según el BCE, formaban parte de sus archivos pudieran ser consultados por este al término de la instrucción en los locales de la Fiscalía.

117 Sostiene, asimismo, que el BCE no respondió a la petición del fiscal del Estado mediante la que le pedía que presentase criterios que permitieran identificar, entre los documentos incautados por las autoridades eslovenas, aquellos que, según el BCE, formaban parte de sus archivos, hasta el 13 de febrero de 2018, es decir, «con un retraso considerable».

118 En tercer término, aduce que, aun suponiendo que sea cierto que la República de Eslovenia no entabló un debate constructivo con el BCE, la Comisión no ha demostrado que esta circunstancia hubiese puesto en peligro el establecimiento de una unión económica y monetaria y el mantenimiento de la estabilidad de los precios en la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

119 Según reiterada jurisprudencia, del principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, resulta que los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho de la Unión (sentencia de 31 de octubre de 2019, Comisión/Países Bajos, C-395/17, EU:C:2019:918, apartado 95 y jurisprudencia citada). A tenor del artículo 18 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, que precisa a este respecto el principio consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, las instituciones de la Unión y las autoridades de los Estados miembros deben cooperar a fin de evitar todo conflicto en la interpretación y la aplicación de las disposiciones de dicho Protocolo (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2008, Marra, C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:579, apartados 41 y 42).

120 Por lo que respecta al período previo a la incautación de los documentos llevada a cabo por las autoridades eslovenas el 6 de julio de 2016 en los locales del Banco Central de Eslovenia, procede señalar que, tal como señaló la Abogada General en el punto 94 de sus conclusiones, la segunda imputación formulada por la Comisión se solapa con la primera en la medida en que se refiere al mismo comportamiento. En efecto, mediante la primera imputación, la Comisión reprocha precisamente a las autoridades eslovenas que procedieran de manera unilateral, y, por consiguiente, sin haber consultado previamente al BCE, a una incautación de documentos en los locales del Banco Central de Eslovenia.

121 Ahora bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el incumplimiento de la obligación general de cooperación leal que se deriva del artículo 4 TUE, apartado 3, es distinto del incumplimiento de las obligaciones específicas en las que esta se manifiesta. En consecuencia, solo procede declarar que se ha producido tal incumplimiento en la medida en que este se refiera a comportamientos distintos de aquellos que constituyen el incumplimiento de esas obligaciones específicas (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de mayo de 2006, Comisión/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, apartados 169 a 171).

122 Por consiguiente, por lo que respecta al período previo a la incautación de los documentos llevada a cabo el 6 de julio de 2016, no procede declarar que se haya producido un incumplimiento de las obligaciones generales previstas en el artículo 4 TUE, apartado 3, y en el artículo 18 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE distinto del incumplimiento ya constatado de las obligaciones más específicas que se imponían a la República de Eslovenia en virtud del artículo 2 de dicho Protocolo.

123 Por lo que respecta al período posterior a la incautación de los documentos, procede recordar que, tal como se desprende de los anteriores apartados de la presente sentencia, esta incautación constituye una infracción del Derecho de la Unión, en la medida en que los documentos incautados incluían necesariamente documentos relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema.

124 Pues bien, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, en virtud del principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros están obligados a eliminar las consecuencias ilícitas de las violaciones del Derecho de la Unión y que dicha obligación incumbe a cada órgano del Estado miembro de que se trate en el marco de sus competencias (sentencia de 27 de junio de 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie y otros, C-597/17, EU:C:2019:544, apartado 54 y jurisprudencia citada).

125 Es cierto que la obligación de cooperación leal tiene, por naturaleza, carácter recíproco (sentencia de 16 de octubre de 2003, Irlanda/Comisión, C-339/00, EU:C:2003:545, apartado 72). Por consiguiente, el BCE debía prestar su asistencia a las autoridades eslovenas para que estas pudieran subsanar, en la medida de lo posible, las consecuencias ilícitas de la incautación de documentos a la que había procedido en los locales del Banco Central de Eslovenia el 6 de julio de 2016.

126 No obstante, para permitir al BCE cooperar eficazmente con las autoridades eslovenas a este respecto, era indispensable que estas permitieran al BCE identificar, entre los documentos incautados el 6 de julio de 2016, aquellos documentos relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema. Ahora bien, consta que, al término del plazo fijado en el dictamen motivado, las autoridades eslovenas no habían permitido al BCE proceder a tal identificación. Consta igualmente que, en esa fecha, las autoridades eslovenas no habían devuelto dichos documentos al Banco Central de Eslovenia, a pesar de que, en la vista, la República de Eslovenia había precisado que tales documentos no eran pertinentes para el asunto penal en curso en dicho Estado miembro.

127 Es cierto que el BCE no pudo proporcionar una explicación convincente para justificar el retraso con el que respondió a la petición del fiscal del Estado de que le propusiese criterios que permitieran identificar aquellos documentos incautados por las autoridades eslovenas que, a juicio del BCE, formaban parte de sus archivos. No obstante, procede señalar que, incluso después de haber recibido tal propuesta, las autoridades eslovenas no adoptaron medidas para permitir al BCE identificar los documentos relativos al desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema que habían sido incautados por las autoridades eslovenas el 6 de julio de 2016 en los locales del Banco Central de Eslovenia. Ha quedado acreditado, asimismo, que dichas autoridades no aceptaron la petición del BCE, formulada en su respuesta de 13 de febrero de 2018 y que acompañaba a su propuesta de criterios para identificar aquellos documentos que formaban parte de sus archivos, de devolver al Banco Central de Eslovenia todos los documentos que considerasen irrelevantes para la investigación en cuestión.

128 En estas circunstancias, el hecho de que las autoridades eslovenas hayan adoptado medidas para garantizar el mantenimiento de la confidencialidad de los documentos incautados el 6 de julio de 2016 en los locales del Banco Central de Eslovenia no desvirtúa la conclusión de que dichas autoridades han incumplido, en el caso de autos, su obligación de cooperación leal con el BCE. Cabe decir lo mismo de la circunstancia, puesta de relieve por la República de Eslovenia, de que la investigación llevada a cabo por las autoridades eslovenas no podía poner en peligro el establecimiento de una unión económica y monetaria y el mantenimiento de la estabilidad de los precios en la Unión, puesto que esta circunstancia no afecta al deber que incumbía a las autoridades eslovenas, conforme a lo que se ha recordado en el apartado 124 de la presente sentencia, de eliminar las consecuencias ilícitas de la violación de los archivos del BCE que habían cometido durante la incautación de documentos efectuada el 6 de julio de 2016.

129 De cuanto antecede resulta que, en lo que atañe al período posterior a la incautación controvertida, las autoridades eslovenas han incumplido su obligación de cooperación leal con el BCE y que, por tanto, procede estimar la segunda imputación de la Comisión.

130 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 343 TFUE, del artículo 39 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, de los artículos 2, 18 y 22 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades y del artículo 4 TUE, apartado 3, al proceder unilateralmente a la incautación de documentos relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema en los locales del Banco Central de Eslovenia y, en lo que atañe al período posterior a dicha incautación, al no cooperar lealmente con el BCE a este respecto.

Costas

131 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

132 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República de Eslovenia y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.

133 A tenor del artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por tanto, el BCE cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) **Declarar que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 343 TFUE, del artículo 39 del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, de los artículos 2, 18 y 22 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea y del artículo 4 TUE, apartado 3, al proceder unilateralmente a la incautación de documentos relacionados con el desempeño de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Eurosistema en los locales de la Banka Slovenije (Banco Central de Eslovenia) y, en lo que atañe al período posterior a dicha incautación, al no cooperar lealmente con el Banco Central Europeo a este respecto.**

2) **La República de Eslovenia cargará, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.**

3) **El Banco Central Europeo cargará con sus propias costas.**

Firmas