CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN presentadas el 11 de julio de 1985 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Las cuestiones prejudiciales sometidas a este Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE se refieren a la Directiva 77/780/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, Primera Directiva sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DO L 322, p. 30; EE 06/02, p. 21).

A tenor de la Directiva, los Estados miembros están obligados a disponer que las entidades de crédito deberán contar con una autorización antes de comenzar sus actividades. Dicha autorización sólo puede concederse cuando se reúnen los requisitos fijados por la Directiva. Más aún, las entidades de crédito están sujetas a una supervisión permanente y el artículo 8, en determinadas circunstancias, permite a las autoridades competentes para efectuar esta supervisión cancelar la autorización a una entidad de crédito. En este sentido, el artículo 7 dispone que las autoridades supervisoras de los diferentes Estados miembros colaborarán estrechamente con objeto de supervisar la actividad de las entidades de crédito que operen en uno o más Estados miembros. La misma disposición prescribe que, a tal efecto, se comunicarán «toda la información relativa a la dirección, gestión y propiedad de las entidades de crédito que pueda facilitar su supervisión y el examen de las condiciones de su aprobación [léase: "autorización"], así como cualquier otra información susceptible de facilitar el control de la liquidez y solvencia de estas entidades». Está claro que, para que las autoridades de control estén en condiciones de ejercer sus funciones sin obstáculos, era necesario establecer una disposición relativa al secreto profesional.

Según el artículo 12:

«1. Los Estados miembros preverán que todas las personas que ejerzan o hayan ejercido una actividad ante [léase: "en"] las autoridades competentes estarán obligadas por el secreto profesional. Este secreto implicará que las informaciones confidenciales que reciban a título profesional no

* Lengua original: inglés.

podrán ser divulgadas a ninguna persona a [léase: "o"] autoridad salvo en virtud de disposiciones legislativas.

2. El apartado 1 no impedirá sin embargo a las autoridades competentes de los distintos Estados miembros intercambiar las comunicaciones previstas por la presente Directiva. Estas informaciones así intercambiadas estarán sujetas al secreto que obliga a las personas que ejerzan o hayan ejercido una actividad ante [léase: "en"] la autoridad competente que las reciba.

3. Sin perjuicio de los casos sujetos al derecho penal, la autoridad que recibe las informaciones podrá utilizarlas exclusivamente, bien para el examen de las condiciones de acceso de las entidades de crédito y para facilitar el control de la liquidez y solvencia de estas entidades y las condiciones de ejercicio de la actividad, bien cuando las decisiones de la autoridad competente sean objeto de un recurso administrativo, o bien en el marco de los procedimientos jurisdiccionales entablados en virtud del artículo 13.»

Las circunstancias en las que se suscitaron las cuestiones prejudiciales son las siguientes: el 27 de julio de 1981, el Municipio demandante en el asunto principal depositó 600.000 HFL en el Amsterdam American Bank NV. El 23 de octubre del mismo año, dicho Banco fue declarado en quiebra. El 2 de agosto de 1982, el Municipio pidió y obtuvo que se ordenase una investigación con carácter provisional, procedimiento propio del Derecho neerlandés que puede utilizarse antes del inicio del procedimiento jurisdiccional. El demandado, Sr. Hillenius, era uno de los testigos citados para declarar en relación con la quiebra y compareció debidamente ante el Tribunal. El Sr. Hillenius es el jefe del servicio de contabilidad del Nederlandse Bank NV (banco central neerlandés) que constituye en los Países Bajos la autoridad de control de los bancos a efectos de la Directiva. En su comparecencia ante el Tribunal, el demandado se negó a responder a un cierto número de preguntas que se le plantearon, alegando que estaban amparadas por el secreto bancario. Estas preguntas se referían al modo en que el Nederlandse Bank había ejercido su control sobre el banco quebrado y, en particular, sobre diferentes transacciones latinoamericanas. Parece que la finalidad de estas preguntas era verificar la convicción de la parte demandante en el sentido de que el banco central no había supervisado debidamente las actividades del American Amsterdam Bank. Como indicó con claridad el Sr. Hillenius en sus observaciones escritas, el banco central le apoya plenamente.

El litigio sobre si el Sr. Hillenius estaba obligado a divulgar la información de que se trata se centró, más concretamente, en el artículo 12 de la Directiva 77/780, aunque se refiere también a dos disposiciones de Derecho neerlandés. Una de ellas es el apartado 1 del artículo 46 de la Wet Toezicht Kredietwezen (Ley de supervisión del sistema crediticio), modificada para ejecutar la Directiva. La parte pertinente de esta disposición es la siguiente:

«Quien asuma cualquier función para la aplicación de la presente Ley o de los Decretos adoptados con arreglo a la misma podrá no podrá utilizar datos e informaciones obtenidos en virtud de la presente Ley o recogidos mediante el examen de libros o documentos ni publicar tales datos o informaciones de modo distinto o más allá de lo exigido por el cumplimiento de sus funciones o por la presente Ley.»

La otra disposición es el artículo 1946 del Burgerlijk Wetboek (Código Civil neerlandés) que dispone, en la parte que aquí interesa:

«Toda persona capacitada para actuar en calidad de testigo está obligada a declarar ante los Tribunales.

Sin embargo, quedan dispensados de la declaración:

[...]

3) todos aquellos que, en razón de su estado, profesión o actividad lícita, estén obligados a guardar secreto, aunque única y exclusivamente con respecto a lo que hayan conocido en tal calidad.»

El rechter-commissaris (Juez que conoce del procedimiento de quiebra) desestimó la alegación del Sr. Hillenius según la cual no estaba obligado a responder a determinadas preguntas; el órgano jurisdiccional de apelación acogió dicha alegación.

Finalmente, el Hoge Raad (Tribunal Supremo de los Países Bajos) a quien se sometió el asunto, ante estos puntos de vista contradictorios, planteó a este Tribunal de Justicia las tres cuestiones siguientes, solicitando una decisión prejudicial:

«1) Al establecer las disposiciones que deben adoptar los Estados, ¿se refiere también el apartado 1 del artículo 12 a los casos de declaraciones efectuadas en calidad de testigo en un procedimiento civil por las personas a que se refiere la primera frase de dicho apartado?

2) En caso de respuesta afirmativa, ¿debe interpretarse el apartado 1 del artículo 12 en el sentido de que, en lo que se refiere a dichas declaraciones, sólo cabe admitir una excepción basada en una disposición legal –a efectos del inciso final del apartado 1 del artículo 12, que reza "no podrán [...] salvo en virtud de [...]"– si puede apoyarse en una disposición legal que tenga por objeto específico establecer una excepción a la prohibición de divulgar la información controvertida?

3) ¿O bien –también en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión– el apartado 1 del artículo 12 permite considerar que una disposición de efecto general, como el apartado 1 del artícu-

lo 1946 del Código Civil neerlandés, es una disposición legislativa en virtud de la cual puede divulgarse la información contemplada en el apartado 1 del artículo 12?»

Presentaron observaciones las partes en el procedimiento principal, la Comisión y los Gobiernos alemán, italiano y británico.

Interpreto el apartado 1 del artículo 12 como el enunciado de un principio general. Ninguna información confidencial obtenida por una persona que ejerza o haya ejercido una actividad en las «autoridades competentes» (la autoridad supervisora) podrá ser divulgada a ninguna persona o autoridad, salvo en virtud de disposiciones legales. Este principio abarca toda la información confidencial, cualquiera que sea su fuente; los Estados miembros deben garantizar la existencia de una obligación de secreto profesional aplicable en lo que se refiere a toda esta información.

El apartado 2 se refiere a un supuesto específico comprendido en el principio general. La prohibición general de divulgar la información confidencial no se opone a que las autoridades competentes de los diferentes Estados miembros la transmitan a las autoridades competentes de otros Estados miembros. Es evidente que dicha disposición es imprescindible si se desea que la supervisión y colaboración que persigue la Directiva sean reales. Sin embargo, la prohibición de divulgación se aplica a las personas que ejerzan o hayan ejercido una actividad en la autoridad competente del Estado miembro que reciba la información.

El apartado 3 no se refiere a la divulgación de información, sino a su «utilización». La utilización puede implicar la divulgación, pero no necesariamente, si la información únicamente se utiliza de manera interna, con vistas a llegar a una decisión. Sin perjuicio de los casos pertenecientes a la esfera del Derecho penal, la información recibida por las autoridades competentes sólo puede utilizarse para sus fines específicos, es decir, para examinar las condiciones de acceso de las entidades de crédito, para facilitar el control de su solvencia o en relación con un recurso administrativo o procedimiento jurisdiccional entablados en virtud del artículo 13 de la Directiva. La información no puede utilizarse para otros fines. Interpreto los términos «las informaciones» en el apartado 3 en el sentido de que se refieren al apartado 1 del artículo 12 y no como referidos únicamente al tipo de información a que alude el apartado 2. De no haber sido éste el fin perseguido, entiendo que el apartado 3 habría debido ser un párrafo del apartado 2 o remitirse a éste en los términos siguientes: «las informaciones a que se refiere el apartado 2 precedente [...]». En el texto francés, los términos «les informations» que figuran en el apartado 3 remiten a las «informations confidentielles» del apartado 1 y no a «ces informations» del apartado 2.

De ello se desprende que estoy en desacuerdo con el análisis de la Comisión, que establece una distinción neta entre, por una parte, el apartado 1 (que se refiere a toda información recogida de otras fuentes en las autoridades competentes de los Estados miembros) y, por otra, los apartados 2 y 3

(información recibida de las autoridades competentes de otros Estados miembros).

En lo que se refiere a la primera cuestión, no aprecio ninguna razón válida para interpretar la prohibición enunciada en el apartado 1 del artículo 12 en el sentido de que no se aplica a los casos en que personas que ejercen o han ejercido una actividad en las autoridades competentes son citadas como testigos en el marco de un procedimiento civil. Incluso si el hecho de designar un órgano jurisdiccional civil con los términos «a ninguna persona o autoridad» puede constituir un uso poco habitual del vocabulario, pienso que, en el marco de esta Directiva, estos términos comprenden el concepto de órgano jurisdiccional. Sin una prohibición de divulgación general, sin perjuicio de las «disposiciones legislativas», las autoridades competentes no recibirán las informaciones que necesitan. No puedo adherirme a las alegaciones del Municipio de Hillegom según las cuales dicho testimonio pertenece al ámbito del Derecho procesal, que no está comprendido en el artículo 12. En lo que a mí concierne, respondería a la primera cuestión de forma afirmativa.

El objeto de la segunda cuestión es, esencialmente, determinar si las disposiciones legales deben haber sido adoptadas específicamente a los efectos de la Directiva. No creo que sea necesario limitar hasta ese punto dicho concepto. Cuando una normativa nacional preexistente crea una excepción a las cuestiones específicamente reguladas por la Directiva, de manera compatible con esta última, dicha normativa, según mi parecer, puede constituir una «disposición legislativa» a efectos de la Directiva. El Reino Unido afirma que este concepto puede designar tanto resoluciones jurisdiccionales como disposiciones legales. En el marco de un sistema de *common law,* parece necesario o, por lo menos, deseable incluir tal excepción. Sin embargo, dado que todas las versiones lingüísticas de la Directiva deben tener el mismo significado, la respuesta a esta cuestión implica necesariamente el examen de las demás versiones. Según mi interpretación, éstas parecen limitarse a las disposiciones legales y no comprenden la jurisprudencia. De este modo, la versión francesa utiliza los términos «dispositions legislatives»; la alemana, «Rechtsvorschriften». A falta de referencia expresa a la jurisprudencia (en particular la del Reino Unido e Irlanda), pienso que los términos utilizados en la versión inglesa deben interpretarse en el sentido de disposiciones legales.

La tercera cuestión es más problemática. Si procede admitir la distinción hecha por la Comisión entre a) el apartado 1, y b) los apartados 2 y 3, podría entonces existir aquí una diferencia entre las disposiciones legales que pueden adoptarse a efectos del apartado 1 del artículo 12, en lo que se refiere a información obtenida de fuentes que no sean las autoridades competentes de los demás Estados miembros, y las utilizaciones especiales de información recibida de otras autoridades competentes, a las que se refiere el apartado 3. Incluso suponiendo que no exista esta dicotomía, es lícito afirmar que las «disposiciones legislativas» a efectos del apartado 1 del artículo 12 deben limitarse a las utilizaciones precisadas en el apartado 3 del artículo 12. Con esta base se

ha dicho que la respuesta a la tercera cuestión debe ser negativa, por tratarse en el presente caso de Leyes que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del apartado 3 del artículo 12.

El argumento más sólido a favor de esta última afirmación es que, en caso contrario, los Estados miembros dispondrían de una importante potestad de apreciación respecto a las excepciones que podrían introducir; la Directiva no proporciona a los órganos jurisdiccionales nacionales ningún criterio que les permita decidir si las excepciones son compatibles con la Directiva. De ello se derivaría un considerable grado de incertidumbre.

A pesar del valor de este argumento, ha llegado a la conclusión de que procede desestimarlo. Si bien es verdad que la legislación nacional debe garantizar que la información pueda utilizarse para los fines especificados en el marco del apartado 3 del artículo 12, no me parece que las disposiciones legales, términos que a mi entender se refieren a la normativa nacional, tengan objetivos tan limitados. Esta Directiva constituye un primer paso en la armonización de las legislaciones nacionales en materia de entidades de crédito. Las Leyes nacionales relativas a la información confidencial, así como al derecho o deber de negarse a responder, son dispares y todavía no han sido armonizadas. En la situación presente, cualquiera que sea, por desgracia, la imprecisión que de ello se deriva, me parece que el apartado 1 del artículo 12 de la Directiva otorga a los Estados miembros una potestad de apreciación en lo que se refiere al mantenimiento o establecimiento de excepciones a las prohibiciones de divulgación, que no se limita a las situaciones contempladas por el apartado 3 del artículo 12. Sin embargo, dichas excepciones deben ser compatibles con el objetivo general de la Directiva. No serían compatibles con el objetivo general de la Directiva las excepciones que frenasen de manera serie la divulgación de información a las autoridades competentes o que pudieran afectar gravemente a la estabilidad de las entidades de crédito, sin poder justificarse por otras consideraciones superiores de interés público.

Los problemas inherentes a esta solución se derivan de la situación actual de la evolución de la legislación comunitaria. A falta de términos claros, en mi opinión no es posible evitarlos interpretando las utilizaciones mencionadas en el apartado 3 del artículo 12 como una limitación de la facultad de los Estados miembros de mantener o establecer una normativa apropiada a efectos del apartado 1 del artículo 12.

Unas disposiciones legales del tipo de las establecidas en el artículo 1946 del Código Civil neerlandés no me parecen, a primera vista, incompatibles con el apartado 1 del artículo 12 de la Directiva.

Según mi parecer, el apartado 3 del artículo 5 de la Directiva 83/350/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1983 (DO L 193, p. 18; EE 06/02, p. 147), no se opone a las conclusiones precedentes.

Por todo ello procede, a mi juicio, responder a las cuestiones sometidas al Tribunal de Justicia del siguiente modo:

1) La obligación de secreto profesional establecida en el apartado 1 del artículo 12 de la Directiva 77/780/CEE del Consejo se aplica a los testimonios prestados en el marco de procedimientos civiles por las personas a que se refiere dicha disposición.

2) Los textos legales pueden constituir disposiciones legales a efectos del apartado 1 del artículo 12, aun cuando no hayan sido adoptados específicamente para adaptar la legislación nacional a dicho artículo, con tal que de su tenor se desprenda de manera suficientemente clara que se refieren al ámbito de que se trata.

3) Las disposiciones legales a efectos del apartado 1 del artículo 12 de la Directiva no se limitan a aquellas que se refieren a las situaciones especificadas en el apartado 3 de su artículo 12, sino que pueden comprender otras disposiciones nacionales relativas a la obligación de testificar en procedimientos civiles, que no sean incompatibles con los objetivos generales de la Directiva.

La Comisión y los Gobiernos que han intervenido deberán soportar sus costas. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional resolver sobre las costas de las partes en el procedimiento principal.