

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

**Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre las propuestas de la Comisión de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se deroga la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento relativo a los derivados OTC, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones**

(2012/C 147/01)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, el artículo 16,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, sus artículos 7 y 8,

Vista la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos <sup>(1)</sup>,

Visto el Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos <sup>(2)</sup>, y en particular el artículo 28, apartado 2,

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Consulta al Supervisor Europeo de Protección de Datos

1. El presente dictamen forma parte de un paquete de cuatro dictámenes del SEPD relacionados con el sector financiero, todos adoptados el mismo día <sup>(3)</sup>.
2. El 20 de octubre de 2011, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se deroga la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(4)</sup> (en adelante, la «Directiva propuesta») y una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (EMIR) relativo a los derivados OTC, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones (en adelante, el «Reglamento propuesto»), ambos textos denominados conjuntamente en lo sucesivo las «propuestas».
3. Antes de la adopción de las propuestas, el SEPD fue consultado de manera informal. El SEPD señala que varias de sus observaciones han sido tenidas en cuenta en las propuestas.

<sup>(1)</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>(2)</sup> DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

<sup>(3)</sup> Dictámenes del SEPD de 10 de febrero de 2012 relativos el paquete legislativo sobre la revisión de la legislación bancaria, agencias de calificación crediticia, mercados de instrumentos financieros (MIFID/MIFIR) y abuso del mercado.

<sup>(4)</sup> DO L 145 de 30.4.2004, p. 1.

### 1.2. Objetivo y ámbito de aplicación de las propuestas

4. La Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (en adelante, la «MiFID»), que está en vigor desde noviembre de 2007, es uno de los grandes pilares de la integración de los mercados financieros de la UE. En la actualidad, consiste en una Directiva marco (Directiva 2004/39/CE), una Directiva de aplicación (Directiva 2006/73/CE) y un Reglamento de aplicación [Reglamento (CE) n° 1287/2006].
5. La MiFID establece un marco reglamentario para la prestación de servicios de inversión en el ámbito de los instrumentos financieros (p. ej., corretaje, asesoramiento, negociación, gestión de carteras, aseguramiento, etc.) por parte de los bancos y empresas de inversión y para la actividad de los gestores de mercado en los mercados regulados. Establece también las facultades y cometidos de las autoridades nacionales competentes en relación con todas esas actividades. Más concretamente, se elimina la posibilidad de que los Estados miembros exijan que toda la negociación de instrumentos financieros se desarrolle en bolsas de valores tradicionales, y se abre la competencia en Europa entre dichos foros y otros centros alternativos.
6. Después de más de tres años de funcionamiento, la competencia entre los diferentes centros de negociación de instrumentos financieros es mayor y los inversores tienen mayores posibilidades de elección en cuanto a los prestadores de servicios y los instrumentos financieros disponibles. Sin embargo, han surgido algunos problemas. Por ejemplo, los beneficios de esta mayor competencia no se han repartido equitativamente entre todos los participantes en el mercado, ni han repercutido siempre en los inversores finales, sean estos mayoristas o minoristas o la evolución del mercado y el ritmo del avance tecnológico han dejado obsoletas varias disposiciones de la MiFID y la crisis financiera ha dejado al descubierto los puntos débiles de la reglamentación de ciertos instrumentos.
7. El objetivo de la revisión de la MiFID es adaptar y actualizar las normas actuales a la evolución de los mercados, incluida la crisis financiera y el ritmo del avance tecnológico y mejorar su eficacia.

### 1.3. Objetivo del dictamen del SEPD

8. Diversos aspectos de las propuestas tienen repercusión en los derechos de las personas relativos al tratamiento de sus datos personales. Se trata en concreto de: 1) las obligaciones de mantener registros e informar sobre las operaciones; 2) las facultades de las autoridades competentes (incluida la facultad de inspección y la facultad de exigir los registros telefónicos y de tráfico de datos); 3) la publicación de las sanciones; 4) la notificación de las infracciones y, en particular, las disposiciones sobre la denuncia de irregularidades; 5) la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y la AEVM.

## 2. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS

### 2.1. Aplicabilidad de la legislación en materia de protección de datos

9. Varios considerandos<sup>(5)</sup> de las propuestas mencionan la Carta de Derechos Fundamentales, la Directiva 95/46/CE y el Reglamento (CE) n° 45/2001. Sin embargo, debería incluirse una referencia a la legislación aplicable en materia de protección de datos en un artículo sustantivo de las propuestas.
10. Un buen ejemplo de tal disposición sustantiva puede encontrarse en el artículo 22 de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado<sup>(6)</sup>, que establece de manera expresa una norma general de que la Directiva 95/46/CE y el Reglamento (CE) n° 45/2001 son aplicables al tratamiento de los datos personales en el marco de la propuesta. El SEPD ha emitido recientemente un dictamen sobre dicha propuesta en el que acoge con mucha satisfacción esta disposición global. Asimismo, el SEPD sugiere que la referencia a la Directiva 95/46/CE sea aclarada y que se especifique que las disposiciones se aplicarán de acuerdo con las normas nacionales por las que se transpone dicha Directiva.
11. Por lo tanto, el SEPD sugiere introducir una disposición sustantiva similar a la del artículo 22 de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado<sup>(7)</sup>, sin perjuicio de las sugerencias que haga en relación con la presente propuesta<sup>(8)</sup>, es decir, que haga hincapié en la aplicabilidad de la legislación existente en materia de protección de datos y aclara la referencia a la Directiva 95/46/CE, especificando que las disposiciones se aplicarán de conformidad con las normas nacionales de aplicación de la Directiva 95/46/CE.

<sup>(5)</sup> Véanse los considerandos 20, 30 y 45 del Reglamento propuesto y los considerandos 41, 43, 69 y 103 de la Directiva propuesta.

<sup>(6)</sup> COM(2011) 651.

<sup>(7)</sup> Propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado, COM(2011) 651 final.

<sup>(8)</sup> Véase el Dictamen del SEPD de 10 de febrero de 2012 sobre la propuesta Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado, COM(2011) 651 final.

12. Los considerandos deberían indicar de manera coherente que los Estados miembros «deberán» y no sólo que «deberían» ajustarse a la legislación pertinente en materia de protección de datos, ya que esta última está vigente y no existe discrecionalidad en relación con su aplicabilidad.

## 2.2. Obligación de mantener registros e informar sobre las operaciones

### 2.2.1. La obligación con arreglo al Reglamento propuesto

13. El considerando 27 y los artículos 21 a 23 del Reglamento propuesto introducen el principio según el cual las autoridades competentes coordinadas por la AEVM supervisarán las actividades de las empresas de inversión para asegurarse de que actúan con honestidad, imparcialidad y profesionalidad, fomentando la integridad del mercado. Para ello, las autoridades deben poder identificar a la persona que adoptó la decisión de invertir, así como a las personas responsables de su ejecución (considerando 28).
14. Para ejecutar esta actividad de supervisión, el artículo 22 obliga a las empresas de inversión a mantener a disposición de la autoridad competente, por lo menos durante cinco años, los datos pertinentes relativos a todas las operaciones con instrumentos financieros que hayan llevado a cabo. Estos registros deben contener toda la información y los datos sobre la identidad del cliente. Los detalles de las operaciones con instrumentos financieros deben notificarse a las autoridades competentes para que estas puedan detectar e investigar posibles casos de abuso de mercado, y controlar tanto el funcionamiento equitativo y ordenado de los mercados como las actividades de las empresas de inversión. La AEVM también puede solicitar acceso a estos datos.
15. La empresa de inversión debe declarar los datos de esas operaciones, incluida la identidad de los clientes, a las autoridades competentes con la mayor brevedad (artículo 23). Si los clientes afectados son personas físicas, estas operaciones implican el tratamiento de datos personales en el sentido de la Directiva 95/46/CE y el Reglamento (CE) n° 45/2001, y posiblemente la creación de bases de datos generales.
16. La evaluación de impacto no parece abordar la evaluación del período de conservación de cinco años para las declaraciones sobre operaciones. Tal como exige el artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva 95/46/CE, los datos personales no deben conservarse durante un período más largo de lo que es necesario para la finalidad para la que fueron obtenidos. Para cumplir esta exigencia, el SEPD sugiere sustituir el período de conservación mínimo de cinco años por un período máximo de conservación. El período elegido debería ser necesario y proporcionado para la finalidad para la que se obtienen los datos.

### 2.2.2. La obligación con arreglo a la Directiva propuesta

17. El artículo 16 de la Directiva incluye los requisitos de organización aplicables a las empresas de inversión. En particular, las empresas deberán garantizar que se lleva un registro de todos los servicios y transacciones que realicen, que permitirá a las autoridades competentes pertinentes supervisar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Directiva. Este registro permitiría verificar si la empresa de inversión ha cumplido con las obligaciones con respecto a sus clientes o posibles clientes. Aunque el texto no lo especifique, se presume que dichos datos incluirán datos personales de los clientes y los empleados.
18. El artículo 16, apartado 12, faculta a la Comisión para adoptar actos delegados que especifiquen los requisitos organizativos concretos indicados en el artículo. En este sentido, el SEPD invita a la Comisión a que le consulte en el momento en que se adopten los actos delegados. En cualquier caso, dichas medidas deberían tener como fin reducir al mínimo el almacenamiento y el tratamiento de los datos personales que deben ser registrados por las empresas de inversión. Como ya se ha señalado respecto del Reglamento, la Comisión debería asimismo valorar el período de conservación que debería ser introducido para dichos datos, a fin de garantizar que la conservación es adecuada y proporcionada.

## 2.3. Deber de registrar las conversaciones telefónicas o las comunicaciones electrónicas

19. De conformidad con la Directiva propuesta, las conversaciones telefónicas o las comunicaciones electrónicas serán registradas.
20. Los registros de conversaciones telefónicas o de comunicaciones electrónicas normalmente contienen datos personales de las partes de la comunicación, aunque se refieran a transacciones financieras o actividades profesionales. Los datos relativos a las comunicaciones electrónicas pueden implicar un amplio abanico de información personal, incluidos los datos del tráfico, aunque también datos relativos al contenido. Además, el uso de la palabra «conversación» implica que el contenido de las comunicaciones será registrado.

21. Por lo que se refiere a los datos personales en el sentido de la Directiva 95/46/CE y el Reglamento (CE) nº 45/2001, resultan aplicables las principales normas de protección de datos y, en particular, los principios de limitación a una finalidad específica, necesidad y proporcionalidad, así como la obligación de no mantener los datos por un período más largo de lo que sea necesario.

#### Limitación a una finalidad específica

22. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 95/46/CE, los datos personales deben ser recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos y no pueden ser procesados de manera incompatible con dichos fines.
23. El artículo 16, apartado 7, de la Directiva propuesta no especifica de manera expresa el fin del registro de las conversaciones telefónicas ni de las comunicaciones electrónicas. Sin embargo, el considerando 42, el artículo 16, apartado 6, de la Directiva propuesta, las recomendaciones del CERV y la evaluación de impacto hacen referencia a distintas finalidades.
24. El artículo 16, apartado 6, de la Directiva propuesta establece que la empresa de inversión llevará un registro de todos los servicios y operaciones que realice «para permitir que la autoridad competente supervise el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente Directiva y, en especial, de todas las obligaciones de la empresa de inversión para con sus clientes o posibles clientes».
25. El considerando 42 de la Directiva propuesta explica que «el registro de conversaciones telefónicas o de comunicaciones electrónicas ligadas a órdenes de clientes (...) se justifica por la necesidad de reforzar la protección del inversor, mejorar la vigilancia del mercado y aumentar la seguridad jurídica en beneficio de las empresas de inversión y sus clientes». El considerando también hace referencia a la recomendación técnica a la Comisión Europea, emitida por el Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores (CERV) el 29 de julio de 2010 sobre la cuestión de la importancia de dichos registros<sup>(9)</sup>.
26. Las recomendaciones del CERV destacan que, según las autoridades competentes, el registro de las conversaciones sería necesario i) para garantizar que hay pruebas para resolver los litigios entre las empresas de inversión y sus clientes sobre los términos de las transacciones; ii) para ayudar en la labor de supervisión respecto de las normas de conducta empresariales; y iii) para ayudar a disuadir y detectar el abuso de mercado y facilitar la aplicación en este ámbito. El registro no sería el único medio para garantizar la supervisión por parte de las autoridades aunque «puede ser una ayuda» que asista a la autoridad competente en la comprobación de que se cumplen, por ejemplo, los requisitos de la MiFID sobre la información a los clientes y posibles clientes, sobre la ejecución óptima y la gestión de órdenes de clientes.
27. La evaluación de impacto explica que «las autoridades competentes necesitan esta información (es decir, los registros telefónicos y electrónicos) a fin de garantizar la integridad del mercado y el control del respeto de las normas de conducta por parte de las empresas»<sup>(10)</sup>.
28. Los distintos fines contemplados en el considerando 42, artículo 16, apartado 6, de la Directiva propuesta, las recomendaciones del CERV y de la evaluación de impacto no están descritos de manera lógica y coherente, aunque pueden encontrarse en diversos lugares de la propuesta y de los documentos de acompañamiento. De acuerdo con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 95/46/CE, los datos personales deben ser recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos. El SEPD insta, por tanto, al legislador a que defina de manera clara y precisa la finalidad del registro de conversaciones telefónicas o de comunicaciones electrónicas en el artículo 16, apartado 7, de la Directiva propuesta.

#### Necesidad y proporcionalidad

29. De acuerdo con el artículo 6, apartado 1, letra c), de la Directiva 95/46/CE, los datos personales deben ser adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el fin para el que se obtienen o tratan, es decir, deben limitarse a permitir alcanzar el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo que es necesario para alcanzarlo.

<sup>(9)</sup> Recomendaciones técnicas del CERV a la Comisión Europea en el contexto de la revisión de la Directiva MiFID — Intermediarios y protección de inversores, de 29 de julio de 2010, CESR/10-417, p. 7, [http://www.esma.europa.eu/system/files/10\\_417.pdf](http://www.esma.europa.eu/system/files/10_417.pdf)

<sup>(10)</sup> Evaluación de impacto, página 150.

30. El artículo 16, apartado 7, hace referencia a las conversaciones telefónicas o comunicaciones electrónicas relativas, al menos, a las operaciones realizadas en negociación por cuenta propia o correspondientes a órdenes de clientes, si se prestan servicios de recepción y transmisión de órdenes y de ejecución de las mismas por cuenta de clientes.
31. En primer lugar, salvo por las transacciones que se mencionan de manera expresa, dicho artículo no especifica a qué conversaciones telefónicas y comunicaciones electrónicas se refieren los registros. El SEPD entiende que se refieren a las comunicaciones relativas a los servicios y transacciones efectuadas por una empresa de inversión. Sin embargo, esto debería quedar especificado de manera clara. Asimismo, el uso de la expresión «relativas, al menos» deja margen para registrar diversas series de conversaciones telefónicas o comunicaciones electrónicas. Esta disposición debería, por el contrario, definir de manera clara las comunicaciones que se registrarán y las limitará a aquellas necesarias a efectos del registro.
32. En segundo lugar, la disposición no precisa qué categorías de datos se conservarán. Tal como ya se ha mencionado, los datos relativos a las comunicaciones electrónicas pueden implicar un amplio abanico de información personal, como la identidad de las personas que realizan y reciben la comunicación, las indicaciones de tiempo, la red utilizada, la ubicación geográfica del usuario en caso de dispositivos portátiles, etc., lo cual también implica un posible acceso al contenido de las comunicaciones. Además, la referencia a las «conversaciones» implica que el contenido de las comunicaciones será registrado. De conformidad con el principio de proporcionalidad, los datos personales incluidos en el registro de conversaciones telefónicas y comunicaciones electrónicas deben limitarse a lo que sea necesario para el fin para el que se obtuvieron.
33. Si, por ejemplo, la finalidad del registro de las comunicaciones es tener pruebas de las transacciones, parece que no habría otras alternativas salvo registrar el contenido de las comunicaciones para recuperar dichas pruebas. Sin embargo, el registro del contenido de las comunicaciones a efectos de ayudar y detectar el abuso de mercado o para la supervisión general del cumplimiento de los requisitos previstos en la Directiva propuesta sería excesivo y desproporcionado. En este sentido, el artículo 71, apartado 2, letra d), de la Directiva propuesta que proporciona a las autoridades competentes la facultad de exigir los registros telefónicos y de tráfico de datos mantenidos por una empresa de inversión cuando existan sospechas fundadas de infracción de la Directiva propuesta excluye de manera expresa el contenido de la comunicación. Del mismo modo, el artículo 17, apartado 2, letra f), de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado<sup>(1)</sup> que establece la misma facultad de investigación a las autoridades competentes para probar un caso de operación con información privilegiada o de manipulación del mercado también excluye de manera expresa el contenido de la comunicación.
34. El SEPD recomienda encarecidamente, por tanto, que se especifique en el artículo 16, apartado 7, de la Directiva propuesta qué tipo de conversaciones telefónicas y comunicaciones electrónicas, así como las categorías de los datos relativos a las conversaciones y comunicaciones, que se registrarán. Dichos datos deben ser adecuados, pertinentes y no excesivos teniendo en cuenta la misma finalidad.

#### Período de conservación de los datos

35. De acuerdo con el artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva 95/46/CE, los datos personales deberán conservarse en una forma que permita la identificación de los interesados durante un período no superior al necesario para el que fueron recogidos<sup>(2)</sup>. El período de conservación indicado en el artículo 16, apartado 7, es de tres años. La evaluación de impacto reconoce que cualquier medida en este ámbito debe respetar las normas en materia de protección de datos de la Unión Europea establecidas en la Directiva 95/46/CE. Sin embargo, destaca que el período de conservación que debe establecerse debería tener en cuenta la legislación europea en materia de conservación de datos existentes generados o tratados en relación con la prestación de servicios en comunicaciones electrónicas de acceso público a efectos de la lucha contra la delincuencia grave. En su opinión, por lo tanto, se ha comprobado que este máximo de tres años cumple con los principios de necesidad y proporcionalidad necesarios para garantizar una intervención lícita en el derecho fundamental<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 651 final.

<sup>(2)</sup> Artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva 95/46/CE.

<sup>(3)</sup> Evaluación de impacto, página 150.

36. En opinión del SEPD, el análisis sobre la necesidad y la proporcionalidad de la duración de la medida no es adecuado. Ninguno de los distintos (y de algún modo, nada claros) fines del registro de conversaciones telefónicas y comunicaciones electrónicas previstos en el artículo 16, apartado 6, el considerando 42, la evaluación de impacto o las recomendaciones del CERV mencionan la lucha de la delincuencia grave.
37. La evaluación debe realizarse de conformidad con las finalidades del registro con arreglo a la Directiva propuesta. Si, por ejemplo, la finalidad es «garantizar que hay pruebas para resolver los litigios entre las empresas de inversión y sus clientes sobre los términos de las transacciones»<sup>(14)</sup>, entonces la evaluación de impacto debe valorar durante cuánto tiempo deben conservarse los datos en relación con el régimen de prescripción de los derechos sobre la base del cual pueden incoarse dichos litigios.
38. El SEPD invita, por tanto, al legislador a que evalúe a fondo el período de conservación que es necesario para el fin del registro de conversaciones telefónicas y comunicaciones electrónicas en el ámbito específico de la propuesta.

#### 2.4. Facultades de las autoridades competentes

39. El artículo 71 de la Directiva incluye una lista de las facultades en materia de supervisión e investigación de las autoridades competentes.
40. El artículo 71, apartado 4, hace referencia a la Directiva 95/46/CE, al establecer que el tratamiento de los datos personales recopilados en el ejercicio de las facultades de supervisión e investigación se llevará a cabo respetando los derechos fundamentales a la protección de datos y la intimidad. El SEPD recibe con agrado estas disposiciones que abordan de manera específica la conexión entre la función de las autoridades como investigadores y el tratamiento de los datos personales implicados en sus actividades.

##### 2.4.1. *Facultad de realizar inspecciones in situ*

41. El artículo 71, apartado 2, letra c), establece la facultad de las autoridades competentes de realizar inspecciones in situ. Contrariamente a lo dispuesto en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado<sup>(15)</sup>, la presente disposición no incluye ninguna referencia a la facultad de las autoridades competentes de «acceder a locales privados con el fin de proceder a la incautación de documentos». Esto podría sugerir que la facultad de inspección queda limitada a los locales de las empresas de inversión y que no incluye los locales privados. En aras de una mayor claridad, sugerimos, por tanto, que se aclare dicha limitación de manera expresa en el texto. En caso de que la Comisión pretenda, en su lugar, permitir la inspección de los locales privados, el SEPD remite a la observación que hizo sobre esta cuestión en el dictamen sobre la propuesta arriba mencionada<sup>(16)</sup>, según la cual considera que una obligación general de autorización judicial previa, con independencia de si el Derecho nacional lo exige o no, quedaría justificada a la luz del carácter potencialmente intrusivo de la facultad en cuestión.

##### 2.4.2. *La facultad de exigir los registros telefónicos y de tráfico de datos*

42. El artículo 71, apartado 2, letra d), de la Directiva propuesta faculta a las autoridades competentes a «exigir los registros telefónicos y de tráfico de datos existentes». Aclara que la exigencia está sujeta a la existencia de una «sospecha fundada» de que dichos registros «podrían ser pertinentes para demostrar una infracción, por parte de la empresa de inversión, de sus obligaciones» con arreglo a la Directiva. Estos registros no podrán incluir «el contenido de la comunicación a la que se refieran». El SEPD celebra que el texto califique las facultades de las autoridades competentes, al exigir como condiciones de acceso a los registros la sospecha fundada de una infracción y excluir el acceso por parte de las autoridades competentes al contenido de las comunicaciones.
43. Sin embargo, en la Directiva propuesta no queda definido el concepto de «registros telefónicos y de tráfico de datos». La Directiva 2002/58/CE (Directiva sobre privacidad) solo hace referencia a los «datos del tráfico» pero no a los «registros telefónicos y de tráfico de datos». Ni que decir tiene que el significado exacto de dicho concepto determina el impacto que la facultad de investigación podrá tener sobre la protección de datos y la intimidad de las personas afectadas. El SEPD sugiere utilizar la terminología ya aplicable en la definición de «datos del tráfico» de la Directiva 2002/58/CE.

<sup>(14)</sup> Véase el estudio del CERV mencionado en el apartado 26.

<sup>(15)</sup> COM(2011) 651.

<sup>(16)</sup> Véase el reciente Dictamen del SEPD de 10 de febrero de 2012 sobre la propuesta Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado.

44. Los datos relativos al uso de medios de comunicación electrónica pueden implicar un amplio abanico de información personal, como la identidad de las personas que realizan y reciben la llamada, el tiempo y la duración de la misma, la red utilizada, la ubicación geográfica del usuario en caso de dispositivos portátiles, etc. Algunos datos relativos al tráfico sobre el uso de Internet y del correo electrónico (por ejemplo, la lista de sitios web que se han visitado) pueden revelar, asimismo, detalles importantes del contenido de la comunicación. Además, el tratamiento de datos relativos al tráfico entra en conflicto con el secreto de la correspondencia. A la luz de lo anterior, la Directiva 2002/58/CE estableció el principio de que los datos de tráfico deberán eliminarse o hacerse anónimos cuando ya no sean necesarios a los efectos de la transmisión de una comunicación <sup>(17)</sup>. Con arreglo al artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva, los Estados miembros podrán incluir excepciones en la legislación nacional para fines legítimos específicos, aunque tales medidas deberán ser necesarias, proporcionadas y apropiadas en una sociedad democrática para la obtención de dichos fines <sup>(18)</sup>.
45. El SEPD reconoce que los objetivos que persigue la Comisión en el Reglamento ACC son legítimos y comprende la necesidad de iniciativas que tengan por objeto reforzar la supervisión de los mercados financieros con el fin de preservar su solidez y ofrecer una mejor protección a los inversores y a la economía en general. Sin embargo, las facultades de investigación directamente relacionadas con los datos del tráfico, dada su índole potencialmente invasiva, deben cumplir los requisitos de necesidad y proporcionalidad, es decir, deben limitarse a permitir alcanzar el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo que es necesario para alcanzarlo <sup>(19)</sup>. Desde esta perspectiva, resulta pues esencial que las disposiciones estén formuladas de manera clara en relación con el ámbito de aplicación personal y material, así como respecto de las circunstancias y las condiciones en que podrán ser utilizadas. Además, deben establecerse las salvaguardias apropiadas contra el riesgo de abusos.
46. Los registros telefónicos y de tráfico de datos afectados obviamente implicarán datos personales en el sentido de la Directiva 95/46/CE, la Directiva 2002/58/CE y el Reglamento (CE) n° 45/2001. Por lo tanto, debería garantizarse que se respetan totalmente las condiciones para un tratamiento legal y legítimo de los datos personales, tal como se establece en las Directivas y en el Reglamento.
47. El SEPD destaca que el artículo 71, apartado 3, convierte en obligatorio el mandamiento judicial exigido por el Derecho nacional. Sin embargo, el SEPD considera que una obligación general de autorización judicial previa en todos los casos — con independencia de si el Derecho nacional lo exige o no — quedaría justificada a la luz del carácter potencialmente intrusivo de la facultad en cuestión, así como en interés de la aplicación armonizada de la legislación en todos los Estados miembros de la UE. También debería considerarse que varias de las legislaciones de los Estados miembros establecen garantías especiales sobre la inviolabilidad del domicilio contra las inspecciones, registros o incautaciones desproporcionados y no regulados cuidadosamente cuando estos son llevados a cabo por instituciones de carácter administrativo.
48. Asimismo, el SEPD recomienda introducir el requisito para los casos en que la AEVM solicite un registro telefónico y de tráfico de datos mediante una decisión formal, en la que se especifique el fundamento jurídico y el fin de dicha solicitud así como la información que se solicita, el plazo en que debe facilitarse dicha información, y el derecho del destinatario a que la decisión sea revisada por el Tribunal de Justicia.
49. La expresión «registros telefónicos y de tráfico de datos existentes» no parece estar lo suficientemente clara. Los registros telefónicos y de tráfico de datos no quedan definidos, aunque el artículo 71, apartado 2, punto 2, de la propuesta de MiFID especifica que estos son los «mantenidos por empresas de inversión». Los datos mantenidos por las empresas de inversión probablemente son los indicados en los artículos 16, apartados 6 y 7, mencionados anteriormente, lo cual significaría que el texto excluye a los registros mantenidos por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas que han celebrado un contrato de suministro con la empresa de inversión afectada. En aras de una mayor claridad, el SEPD recomienda aclarar a qué registros telefónicos y de tráfico de datos mantenidos por una empresa de inversión se hace referencia.

<sup>(17)</sup> Véase el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2002/58/CE (DO L 201 de 31.7.2002, p. 37).

<sup>(18)</sup> El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2002/58/CE establece que dichas limitaciones deberán «constituir una medida necesaria proporcionada y apropiada en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional (es decir, la seguridad del Estado), la defensa, la seguridad pública, o la prevención, investigación, descubrimiento y persecución de delitos o la utilización no autorizada del sistema de comunicaciones electrónicas a que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 13 de la Directiva 95/46/CE. Para ello, los Estados miembros podrán adoptar, entre otras, medidas legislativas en virtud de las cuales los datos se conserven durante un plazo limitado justificado por los motivos establecidos en el presente apartado (...)».

<sup>(19)</sup> Véase, por ejemplo, los asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09)*, *Hartmut Eifert (C-92/09)/Land Hessen*, todavía no publicados en la Recopilación, apartado 74.

## 2.5. Publicación de las sanciones o de otras medidas

### 2.5.1. Publicación obligatoria de las sanciones

50. El artículo 74 de la Directiva propuesta obliga a los Estados miembros a garantizar que las autoridades competentes hagan públicas cualquier sanción o medida que se haya impuesto por incumplimiento de las disposiciones del Reglamento propuesto o de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva propuesta sin demora justificada, en particular información sobre el tipo y la naturaleza del incumplimiento y la identidad de las personas responsables del mismo, a menos que dicha publicación pudiera poner en grave riesgo los mercados financieros. Esta obligación únicamente queda atenuada cuando la publicación pudiera causar un «daño desproporcionado» a las partes implicadas, en cuyo caso las autoridades competentes publicarán las sanciones de manera anónima.
51. La publicación de las sanciones contribuiría a aumentar el efecto disuasorio, ya que se disuadiría a los autores reales y potenciales de cometer delitos para evitar un daño significativo en su reputación. Del mismo modo, esto aumentaría la transparencia, ya que los operadores del mercado serían conscientes de que una determinada persona ha cometido una infracción<sup>(20)</sup>. Esta obligación únicamente queda atenuada cuando la publicación cause un daño desproporcionado a las partes implicadas, en cuyo caso las autoridades competentes publicarán las sanciones de forma anónima. Asimismo, aunque reconocer que la introducción de un régimen sancionador (ya sea mediante una armonización mínima o total) tendría repercusiones sobre los derechos fundamentales, tales como el del artículo 7 (respeto a la vida privada y familiar) y el artículo 8 (protección de los datos personales) y, de manera potencial, también sobre el artículo 47 (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial) y el artículo 48 (presunción de inocencia y derecho de defensa) de la Carta Europea<sup>(21)</sup>, la evaluación de impacto no parece ocuparse de los posibles efectos que la publicación de las propias sanciones puede tener sobre dichos derechos.
52. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 75, apartado 2, letra a), las autoridades competentes cuentan, entre sus poderes sancionadores, con la facultad de emitir una declaración pública que indique la persona responsable y la naturaleza de la infracción<sup>(22)</sup>. No queda claro el modo en que la obligación de publicación con arreglo al artículo 74 puede ser conciliada con la facultad de emitir una declaración pública, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 75, apartado 2, letra a). La inclusión de la facultad de emitir una declaración pública en el artículo 75, apartado 2, letra a), demuestra que la propia publicación constituye en sí misma una sanción real, que debería ser evaluada caso por caso, a la luz de los criterios de proporcionalidad consagrados en el artículo 76<sup>(23)</sup>.
53. El SEPD no está convencido de que la publicación obligatoria de las sanciones, tal como está formulada en la actualidad, cumpla los requisitos de la legislación en materia de protección de datos, tal como ha sido aclarada por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Schecke*<sup>(24)</sup>. Considera que no se establece de manera suficiente la finalidad, la necesidad y la proporcionalidad de la medida y que, en cualquier caso, deberían ser previstas garantías adecuadas contra los riesgos para los derechos de las personas.

<sup>(20)</sup> Véase el informe de la evaluación de impacto, p. 42 y ss.

<sup>(21)</sup> Véase asimismo la página 43 — evaluación de la repercusión sobre los derechos fundamentales de la opción de «armonización mínima»: «La opción interfiere con el artículo 7 (respeto a la vida privada y familiar) y el artículo 8 (protección de los datos personales) y, de manera potencial, también sobre el artículo 47 (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial) y el artículo 48 (presunción de inocencia y a un juicio justo) de la Carta Europea. La opción establece limitaciones a dichos derechos en la legislación, al tiempo que respeta la esencia de los mismos. Es necesario limitar estos derechos para cumplir el objetivo de interés general de garantizar el cumplimiento de las normas de la MiFID para asegurar una negociación justa y ordenada y la protección de los inversores. Para que sean lícitas, las sanciones y medidas administrativas impuestas deben ser, en cualquier circunstancia, proporcionadas a la infracción, respetar el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito, la presunción de inocencia, el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial [...]».

<sup>(22)</sup> Véase el reciente dictamen del SEPD de 10 de febrero de 2012 sobre la propuesta de Directiva relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y la propuesta de Reglamento sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

<sup>(23)</sup> «Los Estados miembros velarán por que, a la hora de determinar el tipo de sanciones o medidas administrativas y el nivel de las sanciones pecuniarias administrativas, las autoridades competentes tengan en cuenta todas las circunstancias pertinentes, entre ellas: a) la gravedad y duración de la infracción; b) el grado de responsabilidad de la persona física o jurídica responsable; c) la solidez financiera de la persona física o jurídica responsable, reflejada en el volumen de negocios total de la persona jurídica responsable o en los ingresos anuales de la persona física responsable; d) la importancia de los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas por la persona física o jurídica responsable, en la medida en que puedan determinarse; e) las pérdidas para terceros causadas por la infracción, en la medida en que puedan determinarse; f) el nivel de cooperación de la persona física o jurídica responsable con la autoridad competente; g) las infracciones anteriores de la persona física o jurídica responsable [...]».

<sup>(24)</sup> Asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09, *Schecke*, apartados 56 a 64.



### 2.5.2. Necesidad y proporcionalidad de la publicación

54. En la sentencia *Schecke*, el Tribunal de Justicia anuló las disposiciones de un Reglamento del Consejo y de un Reglamento de la Comisión que exigían la publicación obligatoria de la información relativa a los beneficiarios de los fondos agrícolas, incluida la identidad de los beneficiarios y los importes recibidos. El Tribunal resolvió que dicha publicación constituía el tratamiento de datos personales contemplado en el artículo 8, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la «Carta») y, por tanto, una interferencia de los derechos reconocidos en los artículos 7 y 8 de la Carta.
55. Tras analizar que «las excepciones a la protección de los datos de carácter personal y las limitaciones de dicha protección deben establecerse sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario», el Tribunal continuó analizando la finalidad de la publicación y la proporcionalidad de las mismas. El Tribunal concluyó que nada indicaba que, al adoptar la legislación afectada, el Consejo y la Comisión hubieran tomado en consideración otras formas de publicación de la información que respetase el objetivo perseguido por dicha publicación y, al mismo tiempo, fueran menos lesivas para tales beneficiarios.
56. El artículo 74 de la Directiva propuesta parece estar afectado por las mismas carencias que fueron destacadas por el TJE en la sentencia *Schecke*. Debe recordarse que al evaluar el cumplimiento de los requisitos de protección de datos por parte de una disposición que exija la divulgación pública de datos personales, es de vital importancia tener una finalidad clara y bien definida para la que la publicación prevista pretende servir. Únicamente con una finalidad clara y bien definida puede valorarse si la publicación de los datos personales implicados es realmente necesaria y proporcionada <sup>(25)</sup>.
57. Tras leer la propuesta y los documentos que la acompañan (es decir, el informe de evaluación de impacto), el SEPD tiene la impresión de que la finalidad y, por consiguiente, la necesidad de dicha medida no ha sido establecida de manera clara. Mientras que los considerandos de la propuesta guardan silencio sobre estas cuestiones, el informe de evaluación de impacto únicamente establece que la «publicación de las sanciones es un elemento importante a la hora de garantizar que las sanciones tienen un efecto disuasorio en los destinatarios y es necesaria para garantizar que las sanciones tienen un efecto disuasorio en el público en general» <sup>(26)</sup>. Dicha declaración general no parece suficiente para demostrar la necesidad de la medida propuesta. Si la finalidad general es aumentar el efecto disuasorio, parece que la Comisión debería haber explicado, en particular, el motivo por el que unas sanciones económicas más duras (u otro tipo de sanciones que no impliquen el recurso a la denuncia pública) no serían suficientes.
58. Asimismo, el informe de evaluación de impacto no parece tener suficientemente en cuenta formas menos intrusivas, como la publicación limitada a las entidades de crédito o decidir la publicación caso por caso. En particular, la última opción parecería a priori una solución más proporcionada, en especial si se considera que — tal como reconoce el artículo 75, apartado 2, letra a) — la publicación es en sí misma una sanción, que deberá, por tanto, ser evaluada caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias pertinentes, como la gravedad de la infracción, el grado de responsabilidad de la persona, la reincidencia, las pérdidas para terceros, etc. <sup>(27)</sup>.
59. En opinión del SEPD, es la posibilidad de evaluar el asunto a la luz de las circunstancias específicas lo que hace que esta solución sea una opción más proporcionada y, por tanto, sea preferible, en comparación con la publicación obligatoria en todos los casos. Esta discrecionalidad permitiría, por ejemplo, que la autoridad competente evitase la publicación en casos de infracciones menos graves, en que la infracción no cause un daño significativo, cuando la parte muestre una actitud de colaboración, etc.
60. El artículo 35, apartado 6, del Reglamento propuesto hace referencia a la publicación en el sitio web de la AEVM de un aviso sobre cualquier decisión de imponer o renovar alguna de las medidas sobre la capacidad de una persona de participar en un contrato de derivados sobre materias primas. Por lo tanto, se publicará la identidad de las personas cuya capacidad de negociación ha sido limitada por la AEVM, junto con los instrumentos financieros aplicables, las medidas cuantitativas pertinentes como el número máximo de contratos en que pueda participar la persona o categoría de personas de que se trate, y las razones correspondientes. La entrada en vigor de la medida queda sujeta a la propia publicación (artículo 35, apartado 7). Sobre la base del razonamiento desarrollado respecto de las disposiciones de la Directiva, el SEPD anima al legislador a que considere si la publicación es necesaria y si existen otras formas menos restrictivas en los casos en que estén implicadas personas físicas.

<sup>(25)</sup> Véase asimismo en este sentido, el Dictamen del SEPD de 15 de abril de 2011 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto anual de la Unión (DO C 215 de 21.7.2011, p. 13).

<sup>(26)</sup> Véase la nota al pie de página nº 11 *supra*.

<sup>(27)</sup> Es decir, de conformidad con el artículo 74 de la Directiva propuesta que establece los criterios para la determinación de las sanciones.

### 2.5.3. La necesidad de garantías adecuadas

61. La Directiva propuesta debería prever garantías adecuadas para garantizar un justo equilibrio entre los diferentes intereses en juego. En primer lugar, las garantías son necesarias respecto del derecho de impugnación judicial de la resolución por parte de los denunciados y del derecho de presunción de inocencia. La redacción del artículo 74 debería incluir un lenguaje específico en este sentido, de manera que se obligue a las autoridades competentes a adoptar medidas adecuadas respecto de ambas situaciones cuando la resolución puede ser recurrida y cuando sea finalmente anulada por un tribunal <sup>(28)</sup>.
62. En segundo lugar, la Directiva propuesta debería garantizar que se respetan los derechos de los interesados de manera proactiva. El SEPD valora el hecho de que la versión final de la propuesta prevea la posibilidad de excluir la publicación en los casos en que esto pudiera causar un daño desproporcionado. Sin embargo, un enfoque proactivo debería implicar que se informa de manera previa a los interesados del hecho de que la decisión sancionadora será publicada, y de que se les concede el derecho de oposición, conforme al artículo 14 de la Directiva 95/46/CE en virtud de motivos fundados y legítimos <sup>(29)</sup>.
63. En tercer lugar, mientras que la Directiva propuesta no especifica el medio en que la información debería ser publicada, en la práctica cabe imaginar que, en la mayoría de los Estados miembros, la publicación se llevará a cabo a través de Internet. Las publicaciones en Internet plantean cuestiones y riesgos específicos relacionados, en particular, con la necesidad de garantizar que la información se conserva en línea durante un período que no podrá exceder al necesario y que los datos no pueden ser manipulados ni alterados. El uso de motores de búsqueda externos también puede implicar el riesgo de que la información pueda ser sacada de contexto y canalizada a través de la red y fuera de la misma de formas que no puedan controlarse con facilidad <sup>(30)</sup>.
64. A la luz de lo anterior, es necesario obligar a los Estados miembros a que garanticen que los datos personales de las personas afectadas se conservan en línea únicamente durante un período razonable, tras el cual serán suprimidos de manera sistemática <sup>(31)</sup>. Además, debe exigirse a los Estados miembros que garanticen que se aplican las medidas de seguridad y las garantías adecuadas, en especial para la protección frente a los riesgos del uso de motores de búsqueda externos <sup>(32)</sup>.

### 2.5.4. Conclusiones sobre la publicación

65. El SEPD opina que la disposición sobre la publicación obligatoria de las sanciones — tal como está formulada actualmente — no cumple con el derecho fundamental a la protección de datos y la intimidad. El legislador debería valorar detenidamente la necesidad del sistema propuesto y verificar si la obligación de publicación excede lo que es necesario para obtener el objetivo del interés público que se persigue y si existen medidas menos restrictivas para alcanzar el mismo objetivo. En función del resultado de la prueba de proporcionalidad, la obligación de publicación en cualquier caso debería contar con el apoyo de garantías adecuadas para asegurar el respeto de la presunción de inocencia, el derecho de oposición de las personas afectadas, la seguridad y exactitud de los datos, así como la supresión de los mismos tras un período adecuado.

## 2.6. Notificación de las infracciones

66. El artículo 77 de la Directiva propuesta aborda los mecanismos de notificación de incumplimientos, también conocidos como sistemas de denuncia de irregularidades. Aunque dichos mecanismos pueden ser utilizados como un instrumento de cumplimiento efectivo, estos sistemas plantean cuestiones significativas desde la perspectiva de la protección de datos <sup>(33)</sup>. El SEPD recibe con agrado el hecho

<sup>(28)</sup> Por ejemplo, las autoridades nacionales podrían considerar las siguientes medidas: retrasar la publicación hasta que el recurso sea desestimado o, tal como sugiere el informe de evaluación de impacto, indicar de manera clara que la decisión puede ser recurrida y que la persona será considerada inocente hasta que la resolución sea definitiva, o publicar una rectificación en los casos en que la decisión sea anulada por un tribunal.

<sup>(29)</sup> Véase el Dictamen del SEPD, de 10 de abril de 2007, sobre la financiación de la política agrícola común (DO C 134 de 16.6.2007, p. 1).

<sup>(30)</sup> Véase en este sentido el documento publicado por la Autoridad de Protección de Datos (APD) italiana «Personal Data As Also Contained in Records and Documents by Public Administrative Bodies: Guidelines for Their Processing by Public Bodies in Connection with Web-Based Communication and Dissemination», disponible en el sitio web de la APD italiana: <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1803707>

<sup>(31)</sup> Estas preocupaciones también están relacionadas con el derecho más general a ser olvidado, la inclusión del cual en el nuevo marco legislativo para la protección de datos personales está en fase de debate.

<sup>(32)</sup> Estas medidas y garantías pueden consistir, por ejemplo, en la exclusión de la indexación de datos a través de motores de búsqueda externos.

<sup>(33)</sup> El Grupo de Trabajo del Artículo 29 publicó en 2006 un dictamen sobre dichos sistemas, en el que abordaba los aspectos relacionados con la protección de datos de este fenómeno: Dictamen 1/2006 relativo a la aplicación de las normas sobre protección de datos de la UE a los sistemas internos de denuncia de irregularidades en los ámbitos de la contabilidad, controles de auditoría internos, cuestiones de auditoría, lucha contra la corrupción y delitos financieros y bancarios (Dictamen del Grupo de Trabajo sobre las denuncias de irregularidades). El dictamen puede ser consultado en la página web del Grupo de Trabajo del Artículo 29: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/index_en.htm)

de que la Directiva propuesta incluya garantías específicas, que deberán ser desarrolladas a escala nacional, respecto de la protección de las personas que han denunciado el supuesto incumplimiento y, de manera más general, la protección de datos de carácter personal. La evaluación de impacto menciona los sistemas de denuncia de irregularidades como parte de las opciones para introducir sanciones en la evaluación sobre los derechos fundamentales <sup>(34)</sup> y llama la atención sobre la necesidad de que la legislación de aplicación cumpla los principios de protección de datos y los criterios indicados por las autoridades de protección de datos. El SEPD es consciente del hecho de que la Directiva únicamente establece los elementos principales del régimen que debe ser implantado por los Estados miembros. Sin embargo, desearía llamar la atención sobre los puntos adicionales siguientes.

67. El SEPD destaca, tal como en el caso de otros dictámenes <sup>(35)</sup>, la necesidad de introducir una disposición específica que garantice la confidencialidad de la identidad de los denunciantes y de los informadores. El SEPD subraya el hecho de que los denunciantes están en una posición delicada. A las personas que facilitan la información se les debe garantizar que se mantendrá la confidencialidad de su identidad, en particular respecto de la persona a quien se imputa la irregularidad <sup>(36)</sup>. La confidencialidad de la identidad de los denunciantes debería quedar garantizada en todas las fases del procedimiento, siempre que esto no sea contrario a las normas nacionales que regulan los procedimientos judiciales. En particular, la identidad podrá divulgarse en el contexto de una investigación o de un procedimiento judicial posterior, iniciado como resultado de la investigación (incluso si ha quedado acreditado que se ha presentado maliciosamente una declaración falsa contra la persona denunciada) <sup>(37)</sup>. A la luz de lo anterior, el SEPD recomienda añadir en la letra b) del artículo 77, apartado 1, la siguiente disposición: «la identidad de estas personas debe quedar garantizada en todas las fases del procedimiento, salvo si la legislación nacional exige su divulgación en el contexto de una investigación o actuaciones judiciales posteriores».
68. El SEPD destaca asimismo la importancia de proporcionar normas adecuadas que garanticen los derechos de acceso de las personas denunciadas, los cuales están estrechamente relacionados con los derechos de defensa <sup>(38)</sup>. Los procedimientos de recepción del informe y de su seguimiento mencionados en el artículo 77, apartado 1, letra a), deberían garantizar que se respeta de manera adecuada los derechos de defensa de las personas denunciadas, tales como el derecho a ser informado, el derecho de acceso al expediente de la investigación y la presunción de inocencia, y que quedan limitados solamente en la medida necesaria <sup>(39)</sup>. El SEPD sugiere en este sentido añadir asimismo en la Directiva propuesta la disposición del artículo 29, letra d), de la propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado, que exige a los Estados miembros que apliquen «procedimientos apropiados para garantizar a la persona presuntamente responsable el derecho a defenderse y a ser oída antes de que se adopte una decisión sobre ella y el derecho a la tutela judicial eficaz contra cualquier decisión o medida relativas a ella.».
69. Por último, en relación con la letra c) del apartado 1 del artículo 77, al SEPD le complace observar que esta disposición exige a los Estados miembros que garanticen la protección de los datos personales tanto de la persona denunciada como de la persona denunciante, de acuerdo con los principios previstos en la Directiva 95/46/CE. Sugiere, sin embargo, eliminar la expresión «los principios previstos en» para hacer que la referencia a la Directiva sea más general y vinculante. Respecto de la necesidad de respetar la legislación en materia de protección de datos en la aplicación práctica de los sistemas, el

<sup>(34)</sup> Véase la evaluación de impacto, p. 137 a 138: «En relación con la introducción de los “sistemas de denuncia de irregularidades”, esto plantea cuestiones relativas a la protección de los datos personales (artículo 8 de la Carta Europea y artículo 16 del TFUE), así como la presunción de inocencia y el derecho de defensa (artículo 48) de la Carta Europea. Por lo tanto, toda aplicación de los sistemas de denuncia de irregularidades debe cumplir e integrar los principios de protección de datos y los criterios indicados por las autoridades europeas de protección de datos y asegurar garantías, de conformidad con la Carta de derechos fundamentales».

<sup>(35)</sup> Véanse, por ejemplo, el Dictamen del SEPD, de 15 de abril de 2011, relativo a las normas financieras aplicables al presupuesto anual de la Unión, y el Dictamen de 1 de junio de 2011 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, ambos disponibles en <http://www.edps.europa.eu>

<sup>(36)</sup> El SEPD ya subrayó la importancia de conservar la confidencialidad de la identidad del denunciante en una carta enviada al Defensor del Pueblo Europeo el 30 de julio de 2010, en el expediente 2010-0458, que puede consultarse en el sitio web del SEPD (<http://www.edps.europa.eu>). Véanse también el Dictamen de Control Previo del SEPD, de 23 de junio de 2006, relativo a las investigaciones internas de la OLAF (expediente 2005-0418), y el Dictamen de Control Previo, de 4 de octubre de 2007, relativo a las investigaciones externas de la OLAF (expedientes 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72).

<sup>(37)</sup> Véase el Dictamen relativo a las normas financieras aplicables al presupuesto anual de la Unión, de 15 de abril de 2011, disponible en <http://www.edps.europa.eu>

<sup>(38)</sup> Véanse en este sentido, las Líneas directrices del SEPD relativas al tratamiento de datos personales en las investigaciones administrativas y los procedimientos disciplinarios por parte de las instituciones y organismos europeos, en las que se destaca la estrecha relación entre el derecho de acceso de los interesados y el derecho de defensa de las personas acusadas (véanse las pp. 8 y 9) [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-04-23\\_Guidelines\\_inquiries\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-04-23_Guidelines_inquiries_EN.pdf)

<sup>(39)</sup> Véase el Dictamen del Grupo de Trabajo del Artículo 29 sobre denuncia de irregularidades, pp. 13-14.

SEPD desea subrayar en particular las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Trabajo del Artículo 29 en su Dictamen de 2006 sobre las denuncias de irregularidades. Entre otros, en los sistemas nacionales de aplicación, las entidades afectadas deberían tener en cuenta la necesidad de respetar la proporcionalidad limitando, en la medida de lo posible, las categorías de personas autorizadas a denunciar, las categorías de personas que pueden ser inculpidas y los incumplimientos por los que pueden ser inculpidas; la necesidad de fomentar denuncias identificadas y confidenciales frente a denuncias anónimas; la necesidad de divulgar la identidad de los denunciantes cuando hayan realizado maliciosamente una declaración; y la necesidad de respetar períodos estrictos de conservación de datos.

## 2.7. Cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y la AEVM

### 2.7.1. Cooperación con arreglo a la Directiva propuesta

70. El artículo 83 introduce la obligación de cooperar entre las autoridades competentes de los Estados miembros y entre estos y la AEVM. En particular, el artículo 83, apartado 5, prevé una obligación para las autoridades competentes de notificar a la AEVM y demás autoridades competentes los datos pormenorizados de (a) exigir a toda persona que haya facilitado información sobre una exposición total que adopte medidas para reducir dicha exposición (con arreglo al artículo 72, apartado 1, letra f)); y de (b) todo límite impuesto a la capacidad de las personas de celebrar un contrato sobre materias primas (con arreglo al artículo 72, apartado 1, letra g)). La notificación incluirá los datos pormenorizados respecto de la identidad de la persona o personas a las que se haya dirigido, así como el alcance de los límites impuestos, el tipo de instrumentos financieros de que se trate y otra información.
71. Asimismo, se establece que la autoridad competente de los Estados miembros que reciba las notificaciones descritas anteriormente «podrá adoptar medidas con arreglo al artículo 72, apartado 1, letras f) o g), cuando esté convencida de que la medida es necesaria para la consecución del objetivo de la otra autoridad competente». El SEPD desea destacar que podría interpretarse que este tipo de decisión que debe adoptar la autoridad competente cumple los criterios de la «decisión individual automatizada», tal como está descrita en el artículo 15 de la Directiva 95/46/CE; esta interpretación viene generada por el hecho de que el artículo 72 exige a la autoridad receptora competente que compruebe si la medida en cuestión puede conseguir el objetivo de la otra autoridad competente. Por lo tanto, no se exige de manera específica a la autoridad competente del Estado miembro que recibe la notificación que lleve a cabo un análisis independiente de las circunstancias del caso — también basado en los datos personales del interesado — con el fin de adoptar una medida que limite los derechos de este último. El artículo 15 de la Directiva 95/46/CE establece que se reconocerá a las personas el derecho a no verse sometidas a una decisión con efectos jurídicos sobre ellas o que les afecte de manera significativa, que se base únicamente en un tratamiento automatizado de datos destinado a evaluar determinados aspectos de su personalidad, como su rendimiento laboral, crédito, fiabilidad, conducta, etc. Respecto del contexto que se examina, resulta pertinente lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 15 de la Directiva 95/46/CE, que establece que una persona puede verse sometida a una de las decisiones mencionadas anteriormente, si la decisión «está autorizada por una ley» y se han aplicado medidas para proteger el interés legítimo del interesado. Las normativas nacionales de incorporación de la Directiva serían el fundamento jurídico para la excepción recogida en el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 95/46/CE, aunque no se han introducido garantías específicas para proteger los legítimos intereses de los interesados.
72. El texto de la Directiva propuesta parece introducir, por tanto, la posibilidad de una decisión automatizada que afecte a la capacidad de celebrar contratos por parte de una autoridad situada en un Estado miembro distinto del que aplicó inicialmente la sanción. Dada la repercusión que dicha decisión puede tener sobre los derechos de la persona profesionalmente comprometida en las actividades de inversión, el SEPD destaca que el texto debería introducir de manera específica el derecho de oposición a las decisiones individuales automatizadas, con arreglo al artículo 15 de la Directiva 95/46/CE. Deberían introducirse de manera expresa garantías que aseguren que el interesado pueda tener conocimiento de la transferencia y de la existencia de un procedimiento iniciado por la autoridad receptora competente para adoptar dicha decisión, a fin de ejercer de manera efectiva el derecho de oposición.

### 2.7.2. Cooperación con arreglo al Reglamento propuesto

73. El artículo 34, apartado 2, del Reglamento establece que tras la notificación de una medida con arreglo al artículo 83, apartado 5, de la Directiva, la AEVM registrará la medida y las razones correspondientes, y mantendrá y publicará en su sitio web una base de datos con resúmenes de las medidas en vigor, respecto de las medidas con arreglo al artículo 72, apartado 1, letras f) y g), de la Directiva, «incluidos los detalles de la persona o categoría de personas afectadas».
74. Dicha publicación constituye una actividad de tratamiento posterior que implica datos personales. En este caso, resultan de aplicación las mismas observaciones planteadas respecto de la publicación de las sanciones en el apartado 2.5. Parece que no existe un análisis en la evaluación de impacto relativo a las repercusiones sobre los derechos fundamentales de este tipo de publicación en Internet, por lo que el SEPD anima al legislador a que reflexione sobre la necesidad y la proporcionalidad real de dicha medida.

### 2.8. Intercambios de información con terceros países

75. El SEPD destaca la referencia a la Directiva 95/46/CE, en particular al capítulo 4, y al Reglamento (CE) n° 45/2001 incluida en el artículo 92 de la Directiva propuesta.
76. Sin embargo, en vista de los riesgos afectados por dichas transferencias, el SEPD recomienda añadir garantías adecuadas como la evaluación caso por caso, la garantía de la necesidad de la transferencia, la obligación de una autorización expresa previa de la autoridad competente para una transferencia de datos posterior a un tercer país y la existencia de un nivel de protección de datos adecuado de los datos personales en el tercer país receptor de dichos datos.
77. Un buen ejemplo de disposición que incluye las garantías adecuadas puede encontrarse en el artículo 23 de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado<sup>(40)</sup>.

### 3. CONCLUSIONES

78. El SEPD realiza las siguientes recomendaciones:
- introducir una disposición sustantiva en las propuestas con la siguiente redacción: «Por cuanto se refiere al tratamiento de datos personales llevado a cabo por los Estados miembros en el marco del presente Reglamento, las autoridades competentes aplicarán las disposiciones de las normas nacionales de aplicación de la Directiva 95/46/CE. En lo que atañe al tratamiento de datos de carácter personal por la AEVM con arreglo al presente Reglamento, la Autoridad deberá ajustarse a las disposiciones del Reglamento (CE) n° 45/2001»;
  - sustituir en el artículo 22 del Reglamento propuesto el período de conservación mínimo de cinco años por un período máximo de conservación;
  - especificar en el artículo 16, apartado 7, de la Directiva propuesta i) la finalidad del registro de conversaciones telefónicas y de comunicaciones electrónicas y ii) a qué tipo de conversaciones telefónicas y comunicaciones electrónicas se hace referencia, así como las categorías de los datos relativos a las conversaciones y comunicaciones que se registrarán;
  - aclarar en el artículo 71, apartado 2, letra c), de la Directiva propuesta que la facultad de inspección está limitada a los locales de las empresas de inversión y que no abarca los locales privados;
  - introducir en el artículo 17, apartado 2, letra d), en relación con la facultad de solicitar los registros telefónicos y de tráfico de datos, la obligación general de una autorización judicial previa y la obligación de una decisión formal que especifique: i) el fundamento jurídico ii) la finalidad de la solicitud iii) qué información se solicita iv) el plazo en que debe facilitarse dicha información y v) el derecho del destinatario a que la decisión sea revisada por el Tribunal de Justicia;
  - aclarar a qué registros telefónicos y de tráfico de datos hace referencia el artículo 71, apartado 2, letra d);
  - a raíz de las dudas expresadas en el presente dictamen, valorar la necesidad y la proporcionalidad del sistema propuesto de publicación obligatoria de las sanciones. En función del resultado de la prueba de necesidad y proporcionalidad, proporcionar en cualquier caso las garantías adecuadas para asegurar el respeto de la presunción de inocencia, el derecho de oposición de las personas afectadas, la seguridad y exactitud de los datos, así como la supresión de los mismos tras un período adecuado.

<sup>(40)</sup> El artículo 23 de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado, COM(2011) 651, establece lo siguiente:

«1. La autoridad competente de un Estado miembro podrá transmitir datos de carácter personal a un tercer país, siempre que se cumplan los requisitos de la Directiva 95/46/CE, en particular los artículos 25 o 26, y únicamente caso por caso. La autoridad competente del Estado miembro se cerciorará de que la transmisión es necesaria a efectos de lo previsto en el presente Reglamento. Se asegurará asimismo de que el tercer país no transfiera los datos a otro país distinto, salvo que reciba autorización expresa por escrito y cumpla las condiciones establecidas por la autoridad competente del Estado miembro correspondiente. Solamente se podrán transmitir datos personales a terceros países que ofrezcan un nivel de protección adecuado para los mismos.

2. La autoridad competente de un Estado miembro solo transmitirá la información recibida de su homóloga de otro Estado miembro a la autoridad competente de un tercer país si ha obtenido la autorización expresa de la autoridad que haya facilitado la información y, en su caso, si la información transmitida se destina exclusivamente a los fines para los cuales la citada autoridad otorgó su consentimiento.

3. Los acuerdos de cooperación que incluyan el intercambio de datos personales deberán ajustarse a lo dispuesto en la Directiva 95/46/CE.».

- en cuanto al artículo 77, apartado 1: i) añadir en la letra b) una disposición que establezca que: «la identidad de estas personas debe quedar garantizada en todas las fases del procedimiento, salvo si la legislación nacional exige su divulgación en el contexto de una investigación o actuaciones judiciales posteriores»; ii) añadir la letra d) que exija a los Estados miembros que apliquen «procedimientos apropiados para garantizar a la persona presuntamente responsable el derecho a defenderse y a ser oída antes de que se adopte una decisión sobre ella y el derecho a la tutela judicial eficaz contra cualquier decisión o medida relativas a ella»; iii) eliminar la expresión «los principios previstos» de la letra c) de la disposición.

Hecho en Bruselas, el 10 de febrero de 2012.

Giovanni BUTTARELLI  
*Asistente del Supervisor Europeo de Protección de  
Datos*

---