

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL***El TC declara constitucional la publicación en el BOE de las resoluciones sancionadoras de la CNMV***

[STC, Sala Segunda, núm. 23/2022, de 21 de febrero de 2022, recurso de amparo, núm. 6420-2019. Promovido por don Ramón Agenjo Bosch en relación con resolución sancionadora de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Supuesta vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías, a la legalidad sancionadora \(proporcionalidad\) y a la protección de datos: sanción por comisión de infracción muy grave objeto de posterior publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Ponente: D. Cándido Conde-Pumpido Tourón.](#)

Objeto del recurso de inconstitucionalidad y posición de las partes – La publicación de una sanción en el BOE no constituye una sanción *per se* sino una consecuencia accesoria a la imposición de sanciones graves - Proporcionalidad, idoneidad y necesidad de la publicidad de las sanciones en relación con el Derecho fundamental a la protección de Datos - Principio de temporalidad del tratamiento de los datos personales respecto de la publicación de sanciones en el BOE (sinopsis de Fernando Zunzunegui y Carlos Zunzunegui)

Objeto del recurso de amparo y posición de las partes: “[...] El presente recurso de amparo se dirige contra la resolución dictada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores el 18 de mayo de 2016, por la que se impone a don Ramón Agenjo Bosch una multa de 30 000 euros y la publicación de la sanción en el BOE por la comisión de una infracción muy grave [...] por haber adquirido por cuenta de un tercero acciones de DAMM, SA, [...] disponiendo de información privilegiada sobre la misma. [...] En la resolución sancionadora se recuerda que [...] «las sanciones por infracciones graves serán publicadas en el "Boletín Oficial del Estado" una vez sean firmes en vía administrativa». Por resolución de la CNMV, [...] se publicó en el BOE el fallo de la sanción [...]. La demanda denuncia, [...] que la administración ha vulnerado [...]: el «derecho fundamental al procedimiento administrativo sancionador» (art. 24.2 CE) y el «principio de proporcionalidad» de la sanción, así como el derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE). La vulneración de los artículos 24.2 y 25 CE se fundamenta en que [...] la publicación en el BOE de la resolución sancionadora tiene *per se* naturaleza sancionadora, por lo que su «publicación de plano» vulnera las garantías que han de aplicarse en todo procedimiento administrativo sancionador [...] así como el principio de proporcionalidad. [...] Por el contrario, la CNMV niega que la publicación en el BOE constituya en sí misma una sanción, por lo que no estima necesario aplicar las garantías requeridas en la imposición de sanciones. Por lo que respecta a la alegación de vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales [...], la demanda afirma que la CNMV ha decidido, de forma automática y sin tener en cuenta en modo alguno las circunstancias del caso concreto, publicar en el BOE el nombre completo del recurrente, lo que constituye un tratamiento de los datos personales que es desproporcionado para la finalidad perseguida, que va más allá de lo que permite la normativa europea para cuya ejecución se modificó la Ley del mercado de valores, y que rompe el principio básico de temporalidad en el tratamiento de datos, en la medida en que la publicación en el BOE, a diferencia de la publicación, por ejemplo, en un registro en línea de la CNMV, es una publicación permanente. El abogado del Estado

interesa la desestimación del recurso. [...] El Ministerio Fiscal propone, por el contrario, que se dicte sentencia en la que se otorgue parcialmente el amparo por vulneración del derecho a la protección de datos del recurrente [...] causada por la publicación de la sanción en el BOE, y que se desestime el amparo respecto a la vulneración de las garantías del procedimiento sancionador y del principio de proporcionalidad [...] **Debemos determinar, pues, si a tenor de los preceptos invocados (arts. 18.4, 24.2 y 25 CE) la decisión de publicar la sanción impuesta por la CNMV en el BOE resulta constitucionalmente legítima o por el contrario vulnera el contenido de esos derechos fundamentales.** [...]” [Énfasis añadido]

La publicación de una sanción en el BOE no constituye una sanción *per se* sino una consecuencia accesoria a la imposición de sanciones graves: “[...] [E]s preciso examinar, si la publicación en el BOE de la sanción muy grave impuesta al recurrente constituye [...] un acto de naturaleza sancionadora *per se* o si responde a otras finalidades distintas a las punitivas y no puede ser considerada como sancionadora en sí misma [...]. Como ha sostenido invariablemente el Tribunal en los casos en los que ha tenido que pronunciarse sobre si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo «habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico. De modo que si tiene una función represiva y con ella se restringen derechos como consecuencia de un ilícito, habremos de entender que se trata de una pena o sanción en sentido material, pero si en lugar de la represión concurren otras finalidades justificativas deberá descartarse la existencia de una pena, por más que se trate de una consecuencia gravosa. [...] Además, hemos precisado igualmente que una cosa «es que las sanciones tengan, entre otras, una finalidad disuasoria, y otra bien distinta que toda medida con una finalidad disuasoria de determinados comportamientos sea una sanción [...]. [L]a publicación en el BOE de la resolución [...] por la que se impuso al recurrente una multa por importe de 30 000 euros por la comisión de una infracción muy grave de la Ley del mercado de valores no constituye una sanción, sino que se trata de una consecuencia anudada a la imposición de las sanciones graves prevista por la propia ley [...] y que no tiene *per se* una función punitiva o de castigo. La finalidad primordial de la publicación en el diario oficial del Estado es advertir a los inversores de una actuación que puede afectar al buen funcionamiento del mercado financiero –en particular el abuso del mercado y el uso de información privilegiada–, y garantizar la transparencia y eficacia en la labor de supervisión que lleva a cabo la CNMV; no la de «infligir al infractor un perjuicio». Por consiguiente, a la resolución por la que se dispone [...] la publicación [...] no le son directa y autónomamente aplicables las garantías de los artículos 24.2 y 25 CE que debe respetar la administración cuando ejerce la potestad sancionadora. [...] Procede, en atención a lo expuesto, la desestimación íntegra de este motivo. [...]” [Énfasis añadido]

Proporcionalidad, idoneidad y necesidad de la publicidad de las sanciones en relación con el Derecho fundamental a la protección de Datos: “[...] La resolución [...] por la que se publica en el BOE la sanción por infracción muy grave [...] incluyó [...] información sobre «el tipo y la naturaleza de la infracción y la identidad del sancionado». La demanda alega, [...] que dicha resolución vulnera su derecho fundamental a la protección de datos personales, [...] en concreto, que la publicación en el BOE vulnera el principio de proporcionalidad y de temporalidad que deben regir en el tratamiento de datos personales. [...] [L]a ley es la única habilitada por la Constitución para fijar los límites a los derechos fundamentales y, en el caso presente, al derecho fundamental a la protección de datos [...], esos límites no pueden ser distintos a los constitucionalmente previstos, que para el caso no son otros que los derivados de la coexistencia de este derecho fundamental con otros derechos y

bienes jurídicos de rango constitucional [...]. [E]n particular, el Tribunal ha declarado que «únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia Ley Orgánica de protección de datos, si existe previsión legal expresa para ello [...]. [P]rocede examinar si la publicidad de las sanciones muy graves y graves, conforme dispone el artículo 304 TRLMV responde a una finalidad constitucional legítima, y si es idónea, necesaria y proporcionada para alcanzarla. [...] El legislador español ha optado, por un sistema reforzado de transparencia mediante la articulación de registros administrativos y de publicidad activa de las sanciones más graves a través del BOE. El texto refundido de la Ley del mercado de valores prevé, junto a la inclusión de las sanciones en el registro administrativo accesible a través del sitio web de la CNMV [...] también la difusión en el diario oficial del Estado de las sanciones por infracciones muy graves y graves. [...] Se garantiza así la publicidad activa de los comportamientos más perjudiciales para el buen funcionamiento del mercado financiero. De modo que la publicación en el BOE de las infracciones muy graves y graves no puede considerarse como innecesaria, [...] por el mero hecho de que exista un registro de sanciones en el sitio web de la CNMV, puesto que estos mecanismos de publicidad tienen diferente alcance y operatividad, y la publicación en el BOE garantiza una difusión activa y más amplia de los comportamientos más lesivos para el mercado. [...] **[E]l artículo. 304 TRLMV no requiere la publicación en el BOE de todas las sanciones impuestas por la CNMV, sino tan solo de aquellas impuestas por infracciones muy graves y graves, como es el caso de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones de transparencia e integridad del mercado del artículo 282 TRLMV [...]. [L]a redacción original del artículo 275 TRLMV establecía ya ciertos supuestos en los que la CNMV podía acordar, caso a caso, publicar de manera anónima la sanción impuesta para garantizar «una protección efectiva de los datos de carácter personal en cuestión» [...] en particular, cuando la publicación pudiera causar un «daño desproporcionado» a las entidades o personas físicas implicadas [...]. Sin embargo, el legislador no extendió tales cautelas a la infracción muy grave [...] por uso de información privilegiada [...].** En definitiva, la aplicación por la CNMV del art. 304 TRLMV responde a una finalidad legítima. Dicha disposición define de forma precisa –en conjunción con el entonces artículo 275 TRLMV– los supuestos en los que la imposición de sanciones lleva aparejada una difusión reforzada de la conducta infractora mediante la publicación en el BOE, conforme a la ponderación efectuada por el legislador de la proporcionalidad de dicha medida a la luz de su finalidad y de los derechos e intereses en juego [...]” [Énfasis añadido]

Principio de temporalidad del tratamiento de datos personales respecto de la publicación de sanciones en el BOE: Procede examinar, por último, la vulneración del «principio de temporalidad» que alega la demanda. [...] [E]l «derecho al olvido» implica la adaptación al entorno de internet del derecho de supresión o cancelación, y está vinculado, por consiguiente, al principio de temporalidad. [...] En el caso que aquí examinamos, la exigencia de que los datos publicados no estén ya disponibles o sean accesibles más allá del tiempo necesario para cumplir con el cometido de la publicación puede satisfacerse, [...] mediante el ejercicio del derecho al olvido. [...] [S]in perjuicio de la conservación de la información publicada en el boletín oficial en cumplimiento del servicio público que presta, manteniéndolos a disposición de los interesados y de las administraciones públicas y los jueces y tribunales [...]. **El principio de temporalidad se preserva así, [...] mediante el ejercicio del derecho al olvido,** [...] Partiendo siempre de la premisa de que los documentos publicados en el BOE, tanto en su edición electrónica como en papel, tienen la condición de inalterables y, por tanto, no se pueden modificar ni eliminar los datos personales que contengan, y de que el BOE tiene la consideración de fuente accesible al público, debe

recordarse que la normativa vigente permite al recurrente ejercer el derecho a que los motores de búsqueda en internet eliminen de las listas de resultados que se obtuvieran, tras una búsqueda efectuada a partir de su nombre, los enlaces publicados que contuvieran información relativa a su persona una vez que ya no sean necesarios o pertinentes, teniendo en cuenta la finalidad para la cual fueron tratados los datos personales, el tiempo transcurrido desde la publicación y la naturaleza e interés público de la información. [...] En consecuencia, no se aprecia en este caso que se haya vulnerado el derecho a la protección de datos personales consagrado en el artículo 18.4 CE. [...]” [Énfasis añadido]

Conclusión: “[...] [E]n primer lugar [...] la publicación en el BOE de la resolución de 18 de mayo de 2016 por la que se impuso al recurrente una multa por importe de 30 000 euros por la comisión de una infracción muy grave de la entonces Ley del mercado de valores, y que disponía su publicación una vez fuera firme en vía administrativa, no vulnera las garantías de los artículos 24.2 y 25 CE que debe respetar la administración cuando ejerce la potestad sancionadora. La publicación de la sanción en el BOE, conforme dispone el artículo 304 TRLMV, no constituye una sanción *per se*, sino que se trata de una consecuencia accesoria a la imposición de las sanciones graves prevista por la propia ley cuya finalidad primordial es advertir a los inversores de una actuación que puede afectar al buen funcionamiento del mercado financiero –en particular el abuso del mercado y el uso de información privilegiada–, y garantizar la transparencia y eficacia en la labor de supervisión que lleva a cabo la CNMV; no la de «infligir al infractor un perjuicio». [...] En segundo lugar, tal publicación no ha vulnerado el derecho fundamental a la protección de datos personales, [...] La comunicación a la Agencia Estatal «Boletín Oficial del Estado» de la resolución sancionadora emitida por la CNMV para su publicación en el BOE y la publicación misma de esa resolución en el diario oficial, constituyen supuestos de tratamiento de datos personales necesarios para el cumplimiento de una obligación legal [...] por lo que no requieren el consentimiento del interesado [...]. Existe, pues, una base jurídica que legitima el tratamiento de datos, tanto de la comunicación de la resolución sancionadora al organismo editor del BOE como de su ulterior publicación en este diario oficial. Una publicación que, por lo demás, [...] no infringe los principios de proporcionalidad y temporalidad que rigen en materia de protección de datos de carácter personal. La CNMV actuó en ejercicio de las funciones, conforme a lo dispuesto en los artículos 304 y 275 TRLMV (en las versiones entonces vigentes), los cuales responden a la finalidad legítima de garantizar la transparencia de los mercados de valores, la correcta formación de los precios en los mismos y la protección de los inversores, que está vinculada a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y con el deber de los poderes públicos de garantizar y proteger su ejercicio (art. 38 CE). Sin que pueda apreciarse que la medida dispuesta por el legislador en el artículo 304 TRLMV y su aplicación por la CNMV sea desproporcionada para la consecución de dicha finalidad. Tampoco se aprecia que se haya vulnerado el principio de temporalidad en el tratamiento de los datos personales que figuran en la resolución sancionadora finalmente publicada en el BOE, en tanto en cuanto su titular podrá ejercer en su momento el derecho de supresión y olvido. [...]”

[Texto completo de la sentencia](#)
