



**LA IMPORTANCIA DE LA PRUEBA EN LA DETERMINACIÓN DE LA RELACIÓN
DE CAUSALIDAD PARA LA APRECIACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD
EXTRA CONTRACTUAL DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA POR
LA DIVULGACIÓN NO CONSENTIDA DE DATOS PERSONALES***

*A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de fecha 29 de septiembre de
2021 (Asunto T-528/20)*

*Alba García Hernández
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

Fecha de publicación: 29 de noviembre de 2021

1. Introducción

En este asunto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE o el Tribunal Europeo) trata de esclarecer el posible menoscabo provocado por las autoridades europeas, concretamente, Europol al actor por la difusión de sus datos personales en los medios de comunicación eslovacos y por la inclusión de su nombre en las “listas de la mafia”. La cuestión principal gira en torno a la clarificación de la existencia de

* Trabajo realizado en el marco del Contrato con referencia 2020-COB-9996 financiado con cargo a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana; en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social”, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2021-GRIN31309, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC).



responsabilidad contractual a partir de la constatación de la concurrencia de vinculación entre la actuación de Europol y el resultado de esta.

Conviene tener en cuenta que la relación de causalidad o nexo causal es un requisito que se establece en el art. 1902 CC, en el que se determina que “el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”. Por tanto, puede definirse como el vínculo necesario entre la acción u omisión que provocó un daño y el perjuicio ocasionado. Es un condicionante que ha de apreciarse de forma individualizada, en atención a las particularidades del caso concreto.

En este punto, doctrinalmente, se observa que existe una gran diversidad de teorías para analizar si concurre o no nexo causal entre los elementos productores del daño y el resultado. La que ha sido generalmente aceptada ha sido la teoría de la equivalencia, de acuerdo con la cual, toda condición que hubiera participado del resultado se convierte en causa del daño producido, siempre que, sin tal condición, el menoscabo no hubiera tenido lugar.

No obstante, el nexo causal puede ser desvirtuado por tres motivos:

1. Intervención de un tercero.
2. Concurrencia de culpas. Tiene lugar cuando coexisten causas, es decir, en la causación de un determinado resultado interviene la falta de diligencia o negligencia del afectado. Se produce, en este caso, la distribución de la obligación de indemnizar el menoscabo.
3. La fuerza mayor y el caso fortuito. El ordenamiento nacional determina que nadie deberá responder de los acontecimientos que no se hubieran podido prever o que fueran inevitables; por lo tanto, cuando concurre fuerza mayor o caso fortuito, se produce la ruptura del nexo causal. No se puede imputar el resultado al posible causante.

La existencia de nexo causal se erige como elemento fundamental para apreciar la responsabilidad del agente causante del daño. Tal responsabilidad puede ser contractual, si fuera derivada de un contrato, o extracontractual, cuando tal vínculo tuviera un origen distinto. La responsabilidad no solo se predica de las entidades privadas, sino que también se puede exigir a la Administración por sus actuaciones u omisiones, cuando causen un perjuicio a los particulares.

Esta línea no solo se sigue en nuestro ordenamiento jurídico, sino que es la postura predominante en el marco europeo y así queda probado en el asunto T-528/20: para apreciar responsabilidad extracontractual de la Administración es necesaria la concurrencia de nexo causal entre la actividad de esta y el resultado perjudicial causado al particular.



A continuación, se detalla la situación presentada en el caso.

2. Fundamentos fácticos

El 21 de febrero de 2018 tuvo lugar el asesinato de un periodista y su prometida en Eslovaquia. Con la finalidad de esclarecer el caso, se inició una investigación, durante la cual, la Agencia de Cooperación Policía de la Unión Europea (en adelante, Europol) asistió a las autoridades eslovacas en el proceso. La colaboración se centró en dos elementos:

1. El análisis de dos teléfonos móviles, que le fueron entregados a Europol el 10 de octubre de 2018 para la extracción de la información contenida en los dispositivos. Del estudio de terminales se derivó un informe que fue presentado el 21 de junio de 2019. Anteriormente, se había hecho entrega a las autoridades eslovacas de un disco duro con la información cifrada obtenida. Europol, con su actuación, comunicó a las autoridades nacionales que el disco externo, contenía “resultados provisionales en forma de adquisiciones y extracciones de memoria para las pruebas 1Z (sólo tarjeta SIM), 2Z, 3Z, 4Z (sólo tarjeta SIM), 5Z, 6Z, 7Z, 8Z, 1K, 2K”. El disco fue protegido por medio de una contraseña.
2. El examen de un USB. En fecha 13 de enero de 2019, Europol emitió informe con las averiguaciones realizadas, en el que manifestó que “[El demandante] está detenido por presunto delito financiero desde el 20 de junio de 2018. Su nombre está, entre otros, directamente relacionado con las llamadas listas de la mafia y los Papeles de Panamá”¹.

Posteriormente, la administración eslovaca hizo uso de la información almacenada en los terminales móviles en el marco de un procedimiento de naturaleza penal en el que se encontraba involucrado el demandante.

De la instrucción se dedujo la participación del demandante por su implicación como autor intelectual del asesinato. No obstante, en instancias judiciales, el tribunal eslovaco de primera instancia absolvió al demandante y el Tribunal Supremo anuló la sentencia.

Por otro lado, los medios de comunicación nacionales habían divulgado datos relativos al demandante, incluida, la información contenida en los dispositivos investigados entre las que cabe destacar la transcripción literal de las conversaciones mantenidas por el demandante y un conocido de contenido íntimo por medio de una plataforma de mensajería encriptada.

¹ Fundamento número 10.



El demandante reclamó a Europol una indemnización de 100.000 euros, como indemnización por los daños moral ocasionados por el menoscabo producido a su derecho a la intimidad, vida privada y familiar, como consecuencia de la publicación de sus datos por diversos medios de comunicación y por la transcripción de conversaciones íntimas de contenido sexual. Asimismo, fruto de la investigación, el afectado fue incluido en listas de mafiosos.

3. Alegaciones y pretensiones de las partes

En sede judicial, el proceso sigue las siguientes fases:

- El demandante interpone recurso ante la secretaria del Tribunal de Primera Instancia en agosto de 2020. Con el escrito se solicita “que se omitieran del registro público determinados datos que figuran en la demanda y que revelan los nombres de varias personas, así como la omisión de la transcripción de los intercambios íntimos y sexuales con una amiga”².
- Después, España solicita intervenir en el procedimiento como apoyo de Europol. Dicha intervención fue admitida por el Tribunal eslovaco.
- Una vez finalizada la fase escrita, comienza la vista oral. Las pretensiones manifestadas fueron las siguientes:
 - El demandante solicita el pago por parte de Europol de la indemnización de 100.000 euros como indemnización por daños morales. Manifiesta la concurrencia de dos conductas lesivas derivadas de “operaciones ilegales de tratamiento”³ productoras de un daño moral: 1) daño moral derivado de la publicación de la información extraída durante la instrucción por parte de Europol y 2) perjuicio ocasionado por la inclusión de sus datos personales en “listas de la mafia”.
 - Europol solicita la desestimación de la solicitud del actor.

4. Primera cuestión planteada: daño moral producido por la divulgación de los datos personales contenidos en los dispositivos móviles examinados por Europol

El demandante reclama el resarcimiento de los daños morales ocasionados con motivo de la divulgación indebida de la información almacenada en su terminal y que, después, fueron publicados por los medios de comunicación –solicita el pago de 50.000 euros–. La divulgación de este contenido personal supuso un importante perjuicio sobre su

² Fundamento número 18.

³ Fundamento número 32.



reputación y honor, así como sobre su vida familiar y personal. Además, aduce un posible atentado contra su derecho al secreto de las comunicaciones.

De otra parte, Europol insta la inadmisión de la denuncia en base a los siguientes fundamentos:

1. No queda probada la existencia de nexo causal entre la conducta de Europol y el daño producido al demandante, ya que no existe constancia efectiva de que existiera un perjuicio real e identificable. Tampoco queda probado que la información publicada por los medios se correspondiera con la obtenida durante la instrucción.
2. La falta de observancia de los protocolos técnicos y organizativos que el actor denuncia es infundada, pues se basa en simples especulaciones y no en hechos respaldados por pruebas fehacientes.
3. No ha sido correctamente delimitado por el demandante el daño que se le fue proferido.

Europol, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y con la jurisprudencia de los órganos europeos, recuerda que “una demanda de indemnización de daños y perjuicios supuestamente causados por una institución de la Unión Europea debe contener pruebas u ofrecimientos de prueba que permitan identificar la conducta que se imputa al demandante, las razones por las que considera que existe una relación de causalidad entre la conducta y el daño que afirma haber sufrido, así como la naturaleza y el alcance de dicho daño”⁴. En relación con este punto y respecto a la admisibilidad de la denuncia, el Tribunal entiende que “la falta de pruebas de que la demandante se viera afectada por la divulgación de los datos personales controvertidos [...] debe considerarse que tales cuestiones no son pertinentes para la apreciación de la admisibilidad de la primera pretensión de indemnización, sino para la apreciación de su fundamento, a saber, la existencia, respectivamente, del daño alegado por la demandante y de una infracción suficientemente grave del Derecho de la Unión imputable a Europol”⁵.

De este modo, se desestiman los dos primeros motivos, pero no así el tercero de ellos sobre la pretensión de indemnización. En estos términos, se han de conocer dos asuntos:

- El alcance del daño ocasionado. El reclamante manifiesta que el menoscabo que le afecta es de una entidad importante, debido a que la difusión de información por Europol se produjo sobre “un gran volumen de datos personales procedentes

⁴ Fundamento número 38.

⁵ Fundamentos números 38 y 39.



de los teléfonos móviles en cuestión”⁶. La información publicada se refiere a transcripciones de conversaciones privadas y de alto contenido sexual, así como fotografías sensibles de su novia en situación comprometida. No obstante, el demandante únicamente prueba divulgación la transcripción de las conversaciones telefónicas.

- La naturaleza del perjuicio. El actor manifiesta que, como consecuencia de la publicidad de esta información especialmente comprometida, ha sufrido un “sentimiento de injusticia y de frustración, ha dañado su honor y su reputación profesional, su derecho a la vida privada y familiar y su derecho al respeto de sus comunicaciones”⁷.

Ante las carencias probatorias expuestas, el Tribunal admite la pretensión referida al daño moral producido por la divulgación de las conversaciones privadas entre el demandante y su novia.

Por su parte, el demandante expone que el daño moral que se le hubiera ocasionado es directamente imputable a Europol, ya que era este el único órgano que se encontraba en posesión de los teléfonos móviles de los que se extrajo la información publicada en el momento en el que la divulgación tuvo lugar. Sin embargo, Europol se defiende aduciendo que esta apreciación carece de fundamento, ya que se basa en una “suposición” que no ha sido probada. Asimismo, Europol afirma que “el demandante adjuntó a la demanda un artículo de prensa [...] en el que se afirmaba que se habían filtrado las transcripciones de las comunicaciones íntimas de la demandante como consecuencia de una filtración del archivo penal nacional”⁸.

Simultáneamente, el actor insta la impugnación del informe de 23 de octubre de 2018 por el que se dejaba constancia de la entrega de Europol a las autoridades eslovacas del disco duro con el contenido de los dispositivos móviles por la falta de fiabilidad de este. Añade que “este registro no está incluido en el expediente de investigación nacional, aunque la legislación eslovaca lo exigiría. Además, este traspaso a cambio de una simple transcripción, y no mediante la aplicación Red de Intercambio Seguro de Información (SIENA), sería contrario a la exigencia de protección de datos. Además, el informe no mencionaba el número de producción del disco duro que se había entregado”⁹. Entiende que no existió entrega parcial por Europol a las autoridades nacionales antes de que la noticia se hiciera pública por la prensa.

⁶ Fundamento número 42.

⁷ Fundamento número 47.

⁸ Fundamento número 54.

⁹ Fundamento número 56.



4.1. Fundamentos jurídicos y decisión del TJUE: ¿apreciación de daño moral en la publicación de información procedente de un proceso de instrucción?

La Unión Europea, de acuerdo con lo establecido en su Tratado de Funcionamiento¹⁰, debe reparar los daños provocados por sus instituciones y agentes, en virtud de su responsabilidad extracontractual. Sin embargo, la autoridad competente para decretar la reparación es, exclusivamente, el juez europeo. En este punto, se deben tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- El Tribunal destaca la importancia de identificar debidamente lo que ha de entenderse por institución. En esta línea, se decanta por una concepción amplia de “institución”, incluyéndose en la misma los “órganos y organismos de la Unión creados por los Tratados o en virtud de éstos y destinados a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión [...] incluidas las agencias de la Unión”¹¹.
- Respecto a la responsabilidad extracontractual a la que se refiere el Tratado, esta debe responder a tres aspectos: 1) ilicitud de la conducta objeto de conflicto, 2) la concurrencia de un daño real y 3) la existencia de nexo causal entre la acción y el perjuicio producido.

Teniendo en cuenta estas consideraciones teóricas, el Tribunal Europeo trata de esclarecer si el daño causado ha sido derivado de la intervención de Europol, como órgano perteneciente a la Unión Europea.

A este respecto, el Tribunal entiende que, en virtud de los informes presentados por Europol, la divulgación del contenido descubierto de los teléfonos móviles que le fueron entregados fue posterior a su devolución a las autoridades eslovacas. Del informe de 23 de octubre se pueden deducir las siguientes conclusiones: 1) en la fecha del documento fue entregado a las autoridades eslovacas un disco duro, 2) la

¹⁰ El art. 340 TFUE dispone que “la responsabilidad contractual de la Unión se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate. En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. No obstante, lo dispuesto en el párrafo segundo, el Banco Central Europeo deberá reparar los daños causados por él o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. La responsabilidad personal de los agentes ante la Unión se regirá por las disposiciones de su Estatuto o el régimen que les sea aplicable”.

¹¹ Fundamento número 60.



información contenida en este dispositivo se trataba de resultados preliminares de los datos extraídos de los dispositivos móviles por parte de Europol y 3) de lo anterior, se sobreentiende que las autoridades disponían de la información obtenida y que, en consecuencia, eran dos las autoridades conocedoras de la información: Europol y las autoridades eslovacas. Posteriormente, con fecha 13 de febrero de 2019, se emite otro informe por el que se deja constancia de la entrega de los terminales.

Por tanto, no es prueba suficiente el informe emitido en febrero para estimar la apreciación del actor, puesto que la información ya era conocida por las instituciones nacionales antes de la fecha indicada. Asimismo, el Tribunal europeo considera la validez y autenticidad del documento, debido a que “lleva el membrete oficial [...], se refiere a un expediente identificado y está fechado y firmado por un funcionario [...] cuyo nombre figura en el documento, que indica que recibió el disco duro en cuestión de un funcionario, también nombrado, de Europol¹²”. En este sentido, manifiesta que “para determinar el valor probatorio de un documento, deben tenerse en cuenta varios factores, como el origen del documento, las circunstancias en las que se redactó, su destinatario y su contenido, y debe considerarse si, sobre la base de estos factores, la información que contiene parece significativa y fiable¹³”. En vista de lo anterior, el TJUE dispone que “el demandante no ha aportado pruebas de una relación de causalidad suficientemente demostrada entre el perjuicio alegado en su primera solicitud de indemnización y cualquier comportamiento de Europol”¹⁴.

De este modo, desestima la primera pretensión del demandante sobre la indemnización de los daños y perjuicios morales que le hubieran sido causados, a causa de la falta de fundamento de esta.

5. Segunda cuestión planteada

Por otro lado, el demandante solicita 50.000 euros como reparación del menoscabo ocasionado por haber sido incluida su identidad en las “listas de la mafia” por Europol. El actor aduce que Europol expresa, en el informe de 13 de enero de 2019, que, como se recogió anteriormente, “[el demandante] ha sido detenido por sospecha de delito financiero desde el 20 de junio de 2018” y “[su] nombre está, entre otras cosas, directamente relacionado con las listas de la mafia y los Papeles de Panamá”.

A partir de esta formulación, los medios de comunicación eslovacos se habrían hecho eco de esta circunstancia y se habría referido al actor como “mafioso” y “persona que figura

¹² Fundamento número 76.

¹³ Fundamento número 80.

¹⁴ Fundamento número 91.



en las listas de mafiosos”. El demandante entiende que la utilización de estos calificativos tiene origen e, incluso, “una relación directa” con la inclusión de su identidad en la “lista de la mafia”.

Así pues, esta situación le habría provocado un grave perjuicio en su reputación. También apunta a una vulneración de su derecho a la protección de datos y a ser oído. Considera que la actuación de Europol no fue conforme con el principio de proporcionalidad, pues Europol se excedió en las funciones que le habían sido encomendadas: se le había solicitado la asistencia en la instrucción con la extracción de la información contenida en los dispositivos que le fueron entregados. No solo llevo a cabo esta tarea, sino que incluyó al investigado en las “listas de la mafia”.

Con todo, aunque el demandante realiza esta apreciación, no prueba el nexo existente entre la inclusión en el registro objeto de conflicto y la actuación de Europol. Se ha de tener en cuenta que, en el marco normativo europeo, no existe regulación de las denominadas “listas de la mafia” y, por tanto, tampoco se encuentra regulado quién es la autoridad o institución competente para efectuar el registro. A este respecto, no existe claridad sobre quién fue el responsable de la inscripción, ya que, como indica el Tribunal, existen “varios artículos de la prensa eslovaca” de la que se deduce que tales listas podrían haber sido “elaboradas por los servicios policiales eslovacos”¹⁵.

El TJUE indica que el actor tampoco demuestra que el informe de Europol de 13 de enero de 2019 en el que se manifiesta que el actor se encontraba “directamente vinculado a las llamadas listas de la mafia”¹⁶ pueda ser el origen de las declaraciones vertidas por los medios de comunicación. En la misma medida, no prueba la existencia de “relación de causalidad entre la filtración de dicho informe y el hecho de que la prensa eslovaca cambiara la forma de describir al demandante desde principios de 2019”¹⁷. Considera el Tribunal que, desde antes de 2019, los medios eslovacos se referencian al actor como “el mafioso”, por lo que se disipa la posibilidad de que tal denominación provenga de la actuación de Europol.

De este modo, el TJUE manifiesta que “cambio de las descripciones utilizadas por la prensa eslovaca al referirse a la demandante no es imputable a Europol”¹⁸. Así pues, expresa que “se desprende que la segunda pretensión de indemnización debe ser desestimada por infundada”, ya que no queda demostrada la relación de causalidad requerida.

¹⁵ Fundamento número 104.

¹⁶ Fundamento número 107.

¹⁷ Fundamento número 107.

¹⁸ Fundamento número 109.



6. Conclusiones

- 1º) Todo aquel que causara un menoscabo a un particular por acción u omisión ha de indemnizar el perjuicio provocado.
- 2º) La obligación de reparar puede derivar de una relación contractual o extracontractual.
- 3º) La existencia de nexo causal es un condicionante que se ha de apreciar en atención a las circunstancias del caso concreto.
- 4º) Se rompe el nexo causal cuando interviene un tercero ajeno a la relación entre el particular y la Administración, cuando los sujetos implicados son culpables simultáneamente y en caso de fuerza mayor o caso fortuito.
- 5º) El ordenamiento europeo manifiesta que sus instituciones han de responder extracontractualmente de los daños y perjuicios que hubieran provocados a los particulares, siempre que existiera relación de causalidad entre la conducta y el daño sufrido.
- 6º) Para la apreciación de responsabilidad extracontractual se han de considerar dos aspectos: el alcance del daño y la naturaleza y entidad del menoscabo.
- 7º) La vinculación no ha de referirse a una mera suposición del perjudicado, sino que ha de ser real, efectiva y suficientemente fundamentada.