



GUÍA SOBRE LA DIRECTIVA ANTI-SLAPP



Co-funded by
the European Union

Autora: Dr. Alessia Schiavon, FIBGAR

@ Fundación Internacional Baltasar Garzón –FIBGAR–

Para más información sobre esta publicación, póngase en contacto con la autora:
aschiavon@fibgar.org

AVISO LEGAL

Este informe se ha elaborado para el proyecto Pioneering anti-SLAPP Training for Freedom of Expression (PATFox). El proyecto PATFox ha recibido financiación de la Unión Europea en virtud del acuerdo de subvención n° 101051559.

No obstante, las opiniones y puntos de vista expresados son exclusivamente los del autor o autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea. Ni la Unión Europea ni la autoridad que concede la subvención pueden ser consideradas responsables de las mismas.

Encontrará información detallada sobre el proyecto en: <https://www.antislapp.eu/>



INTRODUCCIÓN	1
1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO	2
2. OBJETIVO	4
3. ALCANCE	5
4. GARANTÍAS PROCESALES	9
5. PROTECCIÓN CONTRA SENTENCIAS DE TERCEROS PAÍSES	14

INTRODUCCIÓN

Este documento se ha elaborado como parte del Plan de Estudios del Proyecto Pioneering antiSLAPP Training for Freedom of Expression Project (PATFox), que pretende formar a profesionales de la abogacía que defiendan a periodistas y organizaciones de medios de comunicación, ONG y activistas frente a empresas y organismos que utilizan la lawfare para acallar la crítica legítima.

El plan de estudios central, compuesto por este documento y los materiales de formación disponibles en la página web del proyecto, tiene por objeto equipar a los profesionales de la abogacía en ejercicio y a los futuros profesionales en Europa para que puedan representar mejor a sus clientes contra las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP). Este plan permitirá a profesionales de la abogacía identificar las SLAPP y considerar una serie de estrategias legales que podrían ayudarles tanto a adelantarse como a responder a las amenazas de litigio diseñadas para intimidar o vejar a sus clientes, en contraposición a las demandas legítimas destinadas a hacer cumplir un derecho legítimo.

En particular, esta Guía Práctica resume las principales disposiciones de la Directiva relativa a la protección de las personas que participan en la vida pública contra reclamaciones manifiestamente infundadas o procedimientos judiciales abusivos ("Demandas estratégicas contra la participación pública"), adoptada por el Parlamento Europeo el 27 de febrero de 2024.

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El 27 de abril de 2022, la Comisión Europea presentó un **paquete de medidas** contra las SLAPP, incluida una propuesta de Directiva destinada a proteger a las personas que participan públicamente contra procedimientos judiciales civiles manifiestamente infundados o abusivos con implicaciones transfronterizas. La propuesta iba acompañada de una Recomendación a los Estados miembros en la que se establecían orientaciones para abordar los casos puramente nacionales de SLAPPs.

El 27 de junio de 2023, la comisión JURI del **Parlamento** Europeo aprobó su informe sobre la propuesta y lo remitió al Pleno. Un día después de celebrar un debate en el Pleno, el 11 de julio de 2023, el Parlamento aprobó sus enmiendas a la propuesta de la Comisión (en primera lectura) y devolvió el expediente a la comisión competente (JURI). El 9 de junio de 2023, el **Consejo** (Justicia y Asuntos de Interior) aprobó una orientación general.

Basándose en la posición del Parlamento en primera lectura y en el enfoque general del Consejo, el 29 de noviembre de 2023, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE alcanzaron un **acuerdo político** provisional sobre el texto que debía adoptarse. Los principales cambios con respecto a la propuesta original incluyen una ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva mediante dos nuevas definiciones inclusivas -de las "repercusiones transfronterizas" y la "participación pública"- y la introducción de una norma sobre el reembolso de los gastos s en que haya incurrido una víctima de SLAPP, a menos que se demuestre que dichos gastos eran excesivos.

El 27 de febrero de 2024, el Parlamento Europeo aprobó el **texto de compromiso**, que se publicará próximamente en el Diario Oficial. Los Estados miembros de la UE dispondrán entonces de dos años para transponer la Directiva, es decir, antes de 2026.

En la transposición, los Estados miembros tienen libertad para ampliar el ámbito de aplicación de la legislación nacional proporcionando protecciones adicionales a las víctimas de SLAPP más allá de lo estrictamente previsto por la Directiva. El texto está disponible [aquí](#).

2. OBJETIVO

La Directiva anti-SLAPP se basa en el artículo 81, apartado 2, letra f), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que constituye la base jurídica para la eliminación de los obstáculos al correcto funcionamiento de los procedimientos civiles transfronterizos en la Unión, facultando al Parlamento Europeo y al Consejo para adoptar medidas destinadas a garantizar *"la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando, si fuera necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros"*.

Por lo tanto, el artículo 1 de la Directiva establece que su objetivo es proporcionar **salvaguardias contra demandas manifiestamente infundadas o procedimientos judiciales abusivos en asuntos civiles con repercusión transfronteriza** interpuestos contra **personas físicas y jurídicas** a causa de su **compromiso en la participación pública**.

El objetivo de esta Directiva es, de hecho, eliminar los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, proporcionando al mismo tiempo protección a las personas físicas y jurídicas que se dedican a la **participación pública en asuntos de interés público**, incluidos periodistas, editores, organizaciones de medios de comunicación, alertadores y personas defensoras de los derechos humanos, así como organizaciones de la sociedad civil, ONG, sindicatos, artistas, investigadores y académicos/as, contra los procedimientos judiciales incoados contra ellos para disuadirles de la participación pública (Considerando n.6).

Aunque suele denominarse Directiva anti SLAPP, o Ley Daphne en honor a la periodista asesinada Daphne Caruana Galizia, ésta no utiliza directamente en su texto el término "demandas estratégicas contra la participación pública" o SLAPP.

3. ALCANCE

La Directiva **sólo** se aplica a:

DEMANDAS O ACCIONES JUDICIALES DE CARÁCTER CIVIL O MERCANTIL
CON IMPLICACIONES TRANSFRONTERIZAS (art.5) ¹
<p>La nueva versión introduce una definición ampliada de los casos transfronterizos. Según el art. 5, un asunto carece de implicaciones transfronterizas y, por lo tanto, queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva, si ambas partes están domiciliadas en el mismo Estado miembro que el órgano jurisdiccional que conocerá del asunto, y todos los demás elementos esenciales se encuentran únicamente en ese Estado miembro. Los demás elementos no se indican. La aplicación amplia de este concepto se dejará a los tribunales nacionales y a los Estados miembros.</p> <p>La nueva versión incluye también que el domicilio debe determinarse de conformidad con el Derecho internacional privado, en particular el art. 5 del Reglamento Bruselas I bis, que es crucial para la definición de un asunto transfronterizo. El art. 62 de dicho Reglamento establece que para determinar si una parte está domiciliada en el Estado miembro cuyos tribunales conocen de un asunto, el tribunal debe aplicar su ley interna (<i>lex fori</i>); así, la directiva anti-SLAPP remite, a través del Reglamento Bruselas I bis, a las leyes nacionales de los Estados miembros, para aclarar la comprensión de lo que es exactamente el "domicilio" de un demandante o demandado. Corresponde al tribunal</p>

¹ Se ha revisado la definición de asuntos con implicaciones transfronterizas.

determinar los elementos pertinentes a la situación de que se trate en función de las **circunstancias particulares** de cada caso, teniendo en cuenta, por ejemplo, según proceda, el acto específico de participación pública o los elementos específicos que indiquen un posible abuso, en particular cuando se inicien múltiples procedimientos en más de una jurisdicción. Dicha determinación por el órgano jurisdiccional debe llevarse a cabo con independencia del medio de comunicación utilizado (considerando 30).

INTERPUESTAS EN UN PROCEDIMIENTO CIVIL

Esto incluye los procedimientos de medidas provisionales y cautelares, u otros tipos particulares de recursos disponibles en virtud de otros instrumentos. Cuando se interpongan demandas civiles en un proceso penal, la presente Directiva debe aplicarse cuando el examen de dichas demandas se rija plenamente por el Derecho procesal civil. Por lo tanto, la Directiva **no se aplica** a los asuntos fiscales, aduaneros o administrativos ni a las reclamaciones derivadas de la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de la autoridad estatal (*acta iure imperii*) ni a las reclamaciones contra funcionarios que actúen en nombre del Estado ni a la responsabilidad por actos de las autoridades públicas, incluida la responsabilidad de los titulares de cargos públicos, ni a los asuntos penales ni al arbitraje. A este respecto, los procedimientos judiciales en los que un Estado o un organismo público es parte podrían seguir entrando en el ámbito de los "asuntos civiles y mercantiles" cuando los actos u omisiones no se produzcan en el ejercicio de la autoridad estatal, de conformidad con la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

CONTRA PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS

En su preámbulo, la Directiva se refiere a **periodistas, editores y organizaciones de**

medios de comunicación, alertadores y personas defensoras de los derechos humanos, así como a organizaciones de la sociedad civil, ONG, sindicatos, artistas, investigadores y académicos (considerando 6). Además, subraya la importancia de proteger a las personas físicas o jurídicas que, a título profesional o personal, **apoyen, asistan o proporcionen** bienes o servicios a otra persona con fines directamente relacionados con la participación pública en un asunto de interés público, como abogados, familiares, proveedores de Internet, editoriales o imprentas, que se enfrentan o se ven amenazados por procedimientos judiciales por apoyar, asistir o proporcionar bienes o servicios a personas objeto de SLAPPs (considerando 18).

POR SU COMPROMISO CON LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO

Según el art. 4 de la Directiva, se entiende por **participación pública** la realización de cualquier **declaración** o la ejecución de **cualquier actividad** por parte de una persona física o jurídica en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información, a la libertad de las artes y las ciencias, o a la libertad de reunión y asociación, así como cualquier **acción preparatoria, de apoyo o de asistencia** directamente relacionada con las mismas, y que se refiera a un **asunto de interés público**, es decir, cualquier asunto que afecte al público en tal medida que el público pueda legítimamente interesarse por él.

La nueva versión amplía la definición de asuntos de interés público, incluyendo cuestiones como:

- a) los derechos fundamentales, la salud pública, la seguridad, el medio ambiente o el clima;
- b) actividades de una persona física o jurídica que sea una figura pública en el sector público o privado;

- c) asuntos que estén siendo examinados por un órgano legislativo, ejecutivo o judicial, o cualquier otro procedimiento oficial;
- d) alegaciones de corrupción, fraude o cualquier otra infracción penal, o de las administrativas relacionadas con tales asuntos
- e) actividades destinadas a proteger los valores consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, incluida la protección de los procesos democráticos contra interferencias indebidas, en particular mediante la lucha contra la desinformación.

DE CARÁCTER ABUSIVO

La Directiva define los "procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública" como (art.4 (3)): *"los procedimientos judiciales que no se entablan para **hacer valer o ejercer realmente un derecho**, sino que tienen por objeto principal **impedir, restringir o sancionar** la participación del público, aprovechándose con frecuencia de un **desequilibrio** de poder entre las partes, y que persiguen pretensiones **infundadas**".* Los indicios de tal propósito incluyen, por ejemplo:

- el **carácter desproporcionado, excesivo o irrazonable** de la demanda o de una parte de la misma, incluido el **valor** excesivo **del litigio**
- la existencia de **múltiples procedimientos** iniciados por el demandante o partes asociadas en relación con asuntos similares;
- **intimidación, acoso o amenazas** por parte del demandante o de sus representantes, antes o durante el procedimiento, así como una conducta similar por parte del demandante en asuntos similares o concurrentes;

- la utilización de mala **fe de tácticas procesales**, como el retraso de los procedimientos, la búsqueda fraudulenta o abusiva de un foro de conveniencia o el abandono de mala fe de los asuntos en una fase posterior de los procedimientos.

Las demandas presentadas en procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública pueden ser total o parcialmente infundadas. Esto significa que una demanda no tiene por qué ser completamente infundada para que el procedimiento se considere abusivo. Por ejemplo, incluso una violación menor de los derechos de la personalidad que pudiera dar lugar a una reclamación modesta de indemnización con arreglo a la legislación aplicable puede ser abusiva si se reclama una cantidad o una reparación manifiestamente excesivas. Por otra parte, si el demandante en un procedimiento judicial presenta pretensiones fundadas, dicho procedimiento no debe considerarse abusivo a efectos de la presente Directiva (Considerando n.6).

4. GARANTÍAS PROCESALES

La Directiva establece las siguientes garantías **procesales**. A continuación, los Estados miembros establecerán o mantendrán las normas específicas de procedimiento, forma y métodos para que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto tramite las solicitudes de garantías procesales.

La Directiva, además, establece que cuando la parte demandada haya solicitado garantías procesales en virtud de la presente Directiva, la decisión sobre dicha solicitud se adoptará de forma **acelerada**, incluso haciendo uso de los procedimientos ya existentes en la legislación nacional para la tramitación acelerada (art. 7). Además, el siguiente texto pide que los Estados miembros garanticen que las personas físicas o jurídicas que participen en la participación pública a que se refiere el artículo 6 tengan **acceso**, según

proceda, a **la información** sobre las garantías y recursos procesales disponibles y a las medidas de apoyo existentes, como la asistencia jurídica y el apoyo financiero y psicológico, cuando procedan (art.19).

Garantía para cubrir los costes del procedimiento y, en su caso, para cubrir los daños y perjuicios (art. 10)

Según el artículo 10, *"en los procedimientos judiciales entablados contra personas físicas o jurídicas por su participación en actividades públicas, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto podrá exigir, sin perjuicio del derecho de acceso a la justicia, que el demandante preste **caución para responder de las costas procesales estimadas**, que podrán incluir los gastos de representación legal en que haya incurrido el demandado y, si así lo dispone la legislación nacional, los daños y perjuicios"*.

La concesión de la garantía *pendente lite* sirve como **medida cautelar** para salvaguardar los efectos de una decisión definitiva que determine que ha habido un abuso del procedimiento, y para cubrir los costes y, si así lo prevé la legislación nacional, el posible perjuicio causado a la parte demandada, en particular cuando existe el riesgo de un daño irreparable.

Esta medida debería estar disponible con independencia de que la SLAPP sea manifiestamente infundada. El órgano jurisdiccional que conozca del asunto debería poder, si lo considera oportuno, ordenar a la parte demandante que preste una caución si existen elementos que indiquen que el procedimiento es abusivo o si existe el riesgo de que la parte demandante no sea reembolsada o en vista de la situación económica de las partes u otros criterios de este tipo establecidos en la legislación nacional.

Desestimación anticipada de demandas manifiestamente infundadas (art. 11-13)

Según el art.11, mediante la adopción de nuevas normas o la aplicación de normas existentes en el Derecho nacional, los Estados miembros garantizarán que los juzgados y tribunales puedan desestimar, tras un examen adecuado, las reclamaciones contra la participación pública por ser **manifiestamente infundadas**, de conformidad con el Derecho nacional. El texto **no ofrece** una definición de demanda manifiestamente infundada.

Cuando la parte demandada haya solicitado la desestimación de la demanda por ser manifiestamente infundada, el órgano jurisdiccional deberá tramitar dicha solicitud de forma acelerada. La nueva versión del texto deja claro que la **carga de la prueba** de que la demanda es fundada recae en la parte que interpuso la acción (art.12). La decisión que concede el sobreseimiento anticipado debe ser una decisión sobre el fondo y debe tener lugar en la fase más temprana posible del procedimiento, pero ese momento podría producirse en cualquier momento del procedimiento, dependiendo de cuándo el órgano jurisdiccional haya recibido esa información. La decisión debe ser susceptible de **recurso** (art.13).

Recursos contra procedimientos judiciales abusivos - Imposición de costas (art. 14)

La nueva versión del texto incluye una versión de compromiso de la norma sobre el reembolso de los costes incurridos por los objetivos de SLAPP, prescribiendo que, cuando el tribunal haya considerado que el procedimiento es abusivo, los costes deben incluir todos los tipos de costes del procedimiento que puedan concederse con arreglo a la

legislación nacional, incluidos los costes completos de representación legal incurridos por la parte demandada, a menos que dichos costes sean excesivos.

Recursos contra procedimientos judiciales abusivos - Sanciones (art. 15) ²

Los Estados miembros velarán por que los órganos jurisdiccionales que conozcan de **asuntos** abusivos puedan imponer a la parte que haya iniciado el procedimiento sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias u otras medidas apropiadas igualmente efectivas, incluido el **pago de una indemnización por daños y perjuicios** o la publicación de la resolución judicial, cuando así lo disponga el Derecho nacional.

Cuando el órgano jurisdiccional haya declarado que el procedimiento es abusivo, dichas sanciones u otras medidas apropiadas igualmente efectivas deberán determinarse caso por caso, deberán ser proporcionadas a la naturaleza y a los elementos que indiquen el abuso detectado y deberán tener en cuenta el posible efecto perjudicial o disuasorio de dicho procedimiento sobre la participación pública o la situación económica del demandante que se haya aprovechado del desequilibrio de poder.

Restricciones a la posibilidad de modificar los créditos (art. 8)

Los Estados miembros velarán por que, en los procedimientos judiciales incoados contra personas físicas o jurídicas por su compromiso con la participación pública, cualquier modificación posterior de las demandas o de los escritos presentados por la parte demandante, incluida la retirada de demandas, no afecte a la posibilidad de que la parte demandada interponga recursos.

² La versión anterior de la Propuesta incluía una disposición dedicada a la indemnización por daños y perjuicios que ha sido eliminada en su totalidad como resultado del acuerdo político alcanzado en noviembre de 2023. El anterior art. 15 establecía que una persona física o jurídica que hubiera sufrido un perjuicio como consecuencia de un caso SLAPP podía reclamar y obtener una indemnización íntegra por dicho perjuicio.

Derecho a la intervención de terceros (art. 9)

Con el fin de proporcionar un nivel de protección más eficaz, las asociaciones, organizaciones, sindicatos y otras entidades que tengan, de conformidad con los criterios establecidos por el Derecho nacional, un interés legítimo en salvaguardar o promover los derechos de las personas que participen públicamente, deben poder apoyar al demandado en los procedimientos judiciales incoados en relación con la participación pública, con la aprobación del demandado, contribuyendo así a la apreciación por el tribunal de si un caso es **abusivo** o una demanda es **manifiestamente infundada**.

Por consiguiente, los Estados miembros dispondrán que los terceros puedan apoyar al demandado, cuando éste lo apruebe, o facilitar información en dichos procedimientos de conformidad con el Derecho nacional.

5. PROTECCIÓN CONTRA SENTENCIAS DE TERCEROS PAÍSES

La Directiva establece la protección contra las SLAPPs juzgados en terceros países, de la siguiente manera:

Motivos para denegar el reconocimiento y la ejecución de una resolución de un tercer país (art. 16)

La Directiva establece que debe denegarse el reconocimiento y la ejecución de una resolución de un tercer país en un procedimiento judicial contra la participación pública de una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro si dicho procedimiento se considera manifiestamente infundado o abusivo con arreglo a la legislación del Estado miembro en el que se solicita el reconocimiento o la ejecución.

Corresponde a los Estados miembros decidir si deniegan el reconocimiento y la ejecución de una resolución de un tercer país por ser manifiestamente contraria **al orden público** (*ordre public*)³ o sobre la base de un motivo de denegación distinto (considerando n.43).

Competencia para acciones relacionadas con procedimientos de terceros países (art. 17)

Esta Directiva crea un nuevo **motivo especial de competencia** para garantizar que los destinatarios de SLAPPs domiciliados en la Unión Europea dispongan de un recurso eficaz

³ En la versión anterior, la disposición establecía que el reconocimiento y la ejecución de una resolución de un tercer país debían denegarse por ser manifiestamente contrarios al orden público.

en la UE contra los procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública iniciados en un juzgado o tribunal de un tercer país por un demandante domiciliado fuera de la UE.

Los Estados miembros garantizarán que la persona que sea objeto de estos procedimientos abusivos pueda solicitar, ante los órganos jurisdiccionales del lugar en que esté domiciliada, la reparación del daño y de los gastos ocasionados por el procedimiento ante el órgano jurisdiccional del tercer país. Debe aplicarse con independencia de que se haya dictado una resolución o de que ésta sea firme (considerando 44).

El nuevo texto de la Directiva incluye un nuevo apartado, en el que se establece que los Estados miembros podrán limitar el ejercicio de la competencia mientras el procedimiento siga pendiente en el tercer país (art.17.2).