



¿QUÉ ES LA DIRECTIVA ANTI-SLAPP?*

*M^a Victoria Cuartero Rubio***

*Catedrática de Derecho internacional privado
Universidad de Castilla-La Mancha*

Fecha de publicación: 8 de julio de 2024

Resumen: Muy mediática y sumamente interesante desde un punto de vista jurídico, la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública») es una norma de litigación civil: en defensa de la libertad de expresión e información, la democracia y el Estado de Derecho.

1. La Directiva anti-SLAPP es la medida estrella de la Unión Europea en respuesta a un fenómeno creciente en la litigación civil: las conocidas como “SLAPP”, acrónimo en inglés para *strategic lawsuits against public participation*¹. Las SLAPP son una táctica procesal para silenciar denuncias, críticas, informaciones en asuntos de interés público, que se prevale de la asimetría de las partes en el proceso civil. Se trata, en síntesis, de utilizar la litigación civil para vulnerar derechos fundamentales, principalmente, a la libertad de expresión e información, y más allá de los derechos fundamentales subjetivos, para atacar la democracia y el Estado de Derecho. El supuesto tipo: un periodista que investiga, un particular que denuncia públicamente, es demandado de forma infundada o abusiva por una gran empresa, un fondo de inversión, un Gobierno. El caso más conocido, germen de la alerta sobre el problema, es el de la periodista Daphne Caruana a resultas de

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación SBPLY/23/180225/000242 “El reto de la sostenibilidad en la cadena de suministros y la defensa del consumidor final” cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del Programa Operativo de Castilla-La Mancha 2021-2027, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Carretero García.

** ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-6275-9333>

¹ DO L, 2024/1069, 16.4.2024; en adelante, la Directiva. En cuanto al ámbito de aplicación territorial, no es de aplicación en Dinamarca (Considerando 53); por tanto, a efectos de la Directiva, Dinamarca constituye tercer Estado. En cuanto al régimen de compatibilidad con otros textos, las normas de la Directiva no son de aplicación a los supuestos que entren en el ámbito de aplicación de Convenios internacionales anteriores (art. 18); en particular, el Convenio de Lugano relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, de 30 de octubre de 2007, DO L 147 de 10.06.2009.



sus investigaciones sobre corrupción en Malta. En la fecha en que fue asesinada, había sido demandada por varios políticos y grupos empresariales, y estaba incurso en 47 pleitos².

La preocupación ante este tipo de estrategias es global. De hecho, al tiempo que la Unión culminaba la Directiva, el Consejo de Europa adoptaba su propia Recomendación anti-SLAPP³. Ciertamente, las demandas abusivas como táctica torticera en la litigación civil son bien conocidas, sin ir más lejos, en el ámbito del Derecho del consumo. Pero ha sido la concurrencia de una serie de factores, en buena medida asociados a la globalización, lo que ha derivado en los perfiles específicos que presentan las SLAPP: una mayor concienciación sobre algunos asuntos de interés público, en particular, al hilo de los ODS y los *global commons*, la eclosión de la información-desinformación alimentada por las nuevas formas de comunicación digitales y por la revisión de las formas de comunicación convencionales, la agudización de las desigualdades económicas o la erosión de los estándares democráticos.

2. La Directiva tiene su origen en el Plan de Acción para la Democracia Europea⁴, y se ha construido a partir de la Propuesta de la Comisión de 27 de abril de 2022⁵. El objeto de la Directiva es “establecer garantías contra las pretensiones manifiestamente infundadas o las acciones judiciales abusivas en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas contra personas físicas y jurídicas con motivo de su implicación en la participación pública” (art. 1)⁶. La norma proporciona una definición de los conceptos clave: “participación pública”, “asunto de interés público” y “acciones judiciales abusivas contra la participación pública” (art. 4), con clara voluntad de interpretación amplia.

² Cf. A. de Pablo Serrano, “Slapps (denuncias abusivas o mordaza): la soga de las empresas sobre la libertad de expresión”, A. de Pablo Serrano (Coord.), J. del Carpio Delgado y M. Holgado González (Dir.), *La libertad de expresión asediada: delitos de odio, delitos de opinión, censuras de Gobiernos y de empresas*, Aranzadi, 2023, apdo. III.1.

³ *Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)*, de 5 abril 2024, <https://rm.coe.int/0900001680af2805>.

⁴ COM(2020) 790 final, pp. 16-18. Otras normas dentro de esta estela son la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2021, sobre el refuerzo de la democracia y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión: recurso indebido a acciones en el marco del Derecho civil y penal para silenciar a periodistas, ONG y a la sociedad civil [2021/2036(INI)], P9_TA(2021)0451 y la Recomendación (UE) 2022/758 de la Comisión de 27 de abril de 2022 sobre la protección de periodistas y defensores de los derechos humanos que participan en la esfera pública frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos («demandas estratégicas contra la participación pública»), DOUE L 138 de 17.05.2022.

⁵ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que realizan actos de participación pública frente a las demandas judiciales manifiestamente infundadas o abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»), COM(2022) 177 final.

⁶ El término “asuntos civiles” se refiere a asuntos civiles y mercantiles.



Como se observa, se acota el alcance de la norma europea a las SLAPP “transfronterizas”, lo que puede explicarse por puras razones competenciales⁷. La definición de “asunto con repercusiones transfronterizas ha sufrido una importante evolución en el proceso legislativo y, finalmente: “se considerará que un asunto tiene repercusiones transfronterizas a menos que ambas partes estén domiciliadas en el mismo Estado miembro que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto y que todos los demás elementos pertinentes para la situación de que se trate se encuentren únicamente en dicho Estado miembro” (art. 5.1). No obstante, y es un dato relevante, la Comisión aconseja a los Estados que establezcan garantías similares para los asuntos puramente internos⁸.

3. Para cumplir su objetivo, la Directiva impone una serie de garantías procesales anti-SLAPP. En el capítulo II, relativo a las “Normas comunes”, la Directiva obliga a los Estados a asegurar las vías procesales para solicitar las garantías (art. 6) y una tramitación acelerada (art. 7). Se incluyen dos prevenciones: que la modificación de la demanda o de las pretensiones, incluido el desistimiento, no impedirá su calificación como abusiva y las medidas correctivas (art. 8), y se obliga a permitir la intervención en el procedimiento de las organizaciones que tengan un interés legítimo conforme al Derecho nacional en apoyo del demandado o como informantes (art. 9). Este capítulo aloja la primera de las garantías anti-SLAPP: la posibilidad de imponer caución al demandante (art. 10). La segunda garantía anti-SLAPP es la desestimación temprana de las pretensiones manifiestamente infundadas y se regula en el capítulo III. La desestimación temprana requiere un “examen adecuado” y ha de resolverse en la fase más temprana posible del procedimiento, de conformidad con el Derecho nacional (art. 11). En el marco de la solicitud de desestimación temprana, la prueba de que la pretensión no es manifiestamente infundada corresponde al demandante (art. 12.1), y se ha de garantizar recurso contra la decisión que estima la solicitud (art. 13). La tercera garantía anti-SLAPP se establece en el capítulo IV bajo el título “Medidas correctivas frente a las acciones judiciales abusivas contra la participación pública”. Se trata de asegurar que los demandantes estratégicos puedan ser condenados en costas (art. 14) y sancionados (art. 15). En punto a las sanciones, la Directiva se refiere a dos, si las dispone el Derecho nacional: indemnización por daños y perjuicios, y publicación de la sentencia.

La Directiva contempla una última línea de defensa anti-SLAPP, pensada para evitar que estas garantías queden neutralizadas mediante la internacionalización del litigio. A tal fin,

⁷ La base jurídica es el art. 81.2 f TFUE: medidas para “la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando si es necesario la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros”, dentro del marco de la cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, en particular, cuando resulte necesario para el buen funcionamiento del mercado interior.

⁸ Considerando 21 y apdo. 4 de la Recomendación 2022/758 citada *supra*.



el capítulo V regula la “Protección contra las sentencias dictadas en terceros países”. Estas normas pretenden proteger a la víctima domiciliada en la Unión, también en el supuesto de que la demanda estratégica se presente ante los tribunales de un tercer Estado. A tal fin, se ordenan dos medidas. La primera, en clave de reconocimiento y ejecución: de conformidad con el art. 16, “Motivos de denegación del reconocimiento y la ejecución de sentencias dictadas en terceros países”, “Los Estados miembros garantizarán que se deniegue el reconocimiento y la ejecución de las sentencias dictadas en terceros países a raíz de una acción judicial contra la participación pública de una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro cuando dicha acción se considere manifiestamente infundada o abusiva de conformidad con el Derecho del Estado miembro en el que se solicita tal reconocimiento o ejecución”. La segunda, en clave de competencia judicial internacional: de conformidad con el art. 17, “Competencia jurisdiccional para conocer de acciones relativas a procesos incoados en terceros países”, “Los Estados miembros garantizarán que, cuando un demandante domiciliado fuera de la Unión haya interpuesto una acción judicial abusiva contra la participación pública contra una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro ante un órgano jurisdiccional de un tercer país, dicha persona pueda solicitar, ante los órganos jurisdiccionales del lugar de su domicilio, una indemnización por los daños y perjuicios que haya sufrido y por las costas en que haya incurrido en relación con el proceso ante el órgano jurisdiccional del tercer país” (esto es, competencia en materia de medidas correctivas frente a las acciones judiciales abusivas *ex* capítulo IV)⁹.

4. Pese a que la Directiva tiene una vocación netamente transfronteriza y a que ha atendido la situación de los domiciliados en la Unión frente a demandas estratégicas seguidas ante tribunales de terceros Estados, los aspectos de Derecho internacional privado parecen el eslabón más débil del marco europeo anti-SLAPP. En efecto, más allá de estas previsiones, la Directiva deja el grueso de las cuestiones internacional privatistas a las normas de Derecho internacional privado europeo con las que forma grupo normativo. Así, la Directiva cuenta con que el Reglamento Bruselas I bis resuelva los problemas *ad intra* de competencia y reconocimiento¹⁰. Pero la doctrina viene señalando que Bruselas I bis y, en el sector del Derecho aplicable, el Reglamento Roma II, no

⁹ Una lectura crítica de estos preceptos en P. de Miguel Asensio, “Directiva 2024/1069 sobre demandas estratégicas contra la participación pública: competencia judicial y reconocimiento de resoluciones”, 17 de abril de 2024, apdo. III. Disponible en: <https://pedrodemiguelasensio.blogspot.com/2024/04/directiva-20241069-sobre-demandas.html>

¹⁰ El reconocimiento en un Estado miembro de una sentencia dictada en otro Estado miembro estimando una demanda estratégica (reconocimiento *ad intra*), de producirse, implicaría el fallo de las garantías anti-SLAPP armonizadas, que habrían tenido que detener dicha demanda en el tribunal de origen; o una diferencia inasumible entre tribunales en la noción de “manifiestamente infundada o abusiva”, lo que desplazaría (debería haber desplazado en el tribunal de origen) el problema al TJUE.



proporcionan una respuesta adecuada a las SLAPP¹¹. Un dato en sede legislativa es elocuente: el estudio con el que se iniciaron los trabajos europeos pedía, tanto la conclusión de una Directiva, como la revisión de Bruselas I bis y Roma II¹². La Resolución del Parlamento de 11 de noviembre de 2021 y la propia Directiva insisten en esta revisión necesaria¹³.

5. Desde el punto de vista de los Derechos nacionales, en lo que es nuestra responsabilidad, del Derecho español, la Directiva tiene mucho de lienzo en blanco. Primero, porque deja aspectos relevantes a la trasposición¹⁴; entre los más notables, la integración en nuestro ordenamiento de la desestimación temprana o la extensión de las garantías más allá de los supuestos trasfronterizos, los inicialmente cubiertos por la Directiva. Segundo, por una opción de política legislativa que ha marcado el texto final: la sustitución de normas uniformes por la remisión a los Derechos nacionales. Esta solución, pacífica para el principio de autonomía procesal de los Estados, confiere a las normas de litigación civil de los Derechos nacionales un protagonismo extraordinario en el futuro de la Directiva.

¹¹ Reglamento (UE) 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO L 351 de 20.12.2012, y Reglamento (CE) 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II), DO L 199 de 31.07.2007. Por ejemplo, Ch. Kohler, “Private International Law Aspects of the European Commission’s Proposal for a Directive on SLAPPs (“Strategic Lawsuits against Public Participation”)”, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, núm. 4, pp. 821-827) o E. Álvarez-Armas, “Rome II in the face of human-rights challenges: the law applicable to SLAPPs and to human-rights-related torts”, *Cahiers du CeDIE Working Papers* 2021/01, pp. 1-13.

¹² Cf. J. Borg-Barthet, J. B. Lobina y M. Zabrocka, *The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society*, junio 2021, disponible en [The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society](http://www.europa.eu) (europa.eu).

¹³ Resolución citada *supra* y considerandos 5 y 51 de la Directiva. El estudio para el informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento Bruselas I bis *ex art. 79* dedica un apartado a las SLAPP (*Study to support the preparation of a report on the application of Regulation (EU) No 1215/2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (Brussels Ia Regulation)*). *Final Report*, enero 2023, pp. 122-130 y 273-275.

¹⁴ Con plazo hasta el 7 de mayo de 2026 (art. 22).