

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS DE LA NUEVA GLOBALIZACIÓN

XXX Jornadas de la Asociación Española de
Profesores de Derecho Internacional y Relaciones
Internacionales AEPDIRI

Lucas Andrés Pérez Martín
Ada Lucía Mariscal González
Directores



tirant
lo blanch

Monografías
Maior

ACCESO GRATIS a la Lectura en la Nube

Para visualizar el libro electrónico en la nube de lectura envíe junto a su nombre y apellidos una fotografía del código de barras situado en la contraportada del libro y otra del ticket de compra a la dirección:

ebooktirant@tirant.com

En un máximo de 72 horas laborables le enviaremos el código de acceso con sus instrucciones.

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado

**EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS
RELACIONES INTERNACIONALES
COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS
DE LA NUEVA GLOBALIZACIÓN**

**XXX Jornadas de la Asociación Española
de Profesores de Derecho Internacional y
Relaciones Internacionales AEPDIRI**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

ELISA SPECKMAN GUERRA

*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

**EL DERECHO
INTERNACIONAL
Y LAS RELACIONES
INTERNACIONALES
COMO RESPUESTA A LOS
DESAFÍOS DE LA NUEVA
GLOBALIZACIÓN**

**XXX Jornadas de la Asociación Española
de Profesores de Derecho Internacional
y Relaciones Internacionales AEPDIRI**

Directores:

**LUCAS ANDRÉS PÉREZ MARTÍN
ADA LUCÍA MARISCAL GONZÁLEZ**

tirant lo blanch
Valencia, 2025

Copyright ® 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© Lucas Andrés Pérez Martín
Ada Lucía Mariscal González

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DÉPOSITO LEGAL: V-1475-2025
ISBN: 978-84-1071-810-4

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

La protección de las personas defensoras de derechos humanos en la Unión Europea ante “nuevas” modalidades de persecución: las iniciativas anti-slapp

The protection of human rights defenders in the European Union in the face of “new” chase types: initiatives anti-slapp

ALEXANDRE MORENO URPI*

Resumen: El escrutinio público de la actuación de las empresas y de los Estados está en entredicho a raíz del fenómeno que se conoce como SLAPP, demandas estratégicas dirigidas contra personas defensoras de derechos humanos con el único objetivo de provocar un efecto disuasorio. Estas demandas tienen unos elementos transversales que no evitan tenerlas que abordar caso por caso. Con la voluntad de frenar este fenómeno y de facilitar su identifi-

* Investigador postdoctoral en la Universitat Rovira i Virgili (alexandre.moreno@urv.cat). Miembro del grupo de investigación consolidado reconocido por la Generalitat de Catalunya “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad” (2021 SGR 00162). Esta contribución se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación “Las nuevas normas de debida diligencia obligatoria como respuesta para hacer frente a la violencia que sufren las personas defensoras de los derechos humanos y el medio ambiente” ICI019/22/000010, financiado por el Instituto Catalán Internacional por la Paz – ICIP. Todas las páginas web se han consultado, por última vez, el 4 de septiembre de 2023.

cación, la Comisión Europea presentó una propuesta de directiva con el afán de establecer unas normas mínimas con tal de proteger a los demandados. En la fase de primera lectura, tanto el Consejo como el Parlamento Europeo han presentado sus enmiendas, poniendo en una posición más garantista la propuesta del Parlamento ya que sus propuestas amplían los supuestos previstos por la Comisión.

Palabras clave: SLAPP, personas defensoras de derechos humanos, Unión Europea, propuesta directiva, anti-SLAPP

Abstract: Public scrutiny of the actions of companies and States is being challenged because of the phenomenon known as SLAPPs, strategic lawsuits directed against human rights defenders with the sole objective of provoking a deterrent effect. These lawsuits have cross-cutting elements that do not avoid having to address them on a case-by-case basis. With the aim of curbing this phenomenon and facilitating its identification, the European Commission presented a proposal for an EU directive with the aim of establishing minimum standards to protect defendants. At the first reading stage, both the Council and the European Parliament tabled amendments, putting the European Parliament's proposal in a more protective position, as its proposal extends the cases envisaged by the Commission.

Keywords: SLAPP, human rights defender, European Union, anti-SLAPP directive proposal.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LAS DEMANDAS ESTRATÉGICAS CONTRA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA (SLAPP): DEFINICIÓN Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS. 3. ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA ANTI-SLAPP EN LA UE. ¿HACIA LA PROTECCIÓN A NIVEL EUROPEO? 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Según el *Business & Human Rights Resource Centre*, entre enero de 2015 y agosto 2023 se reportaron 355 demandas judiciales contra las personas defensoras de derechos humanos

(HRD), líderes comunitarios, trabajadores, sindicalistas, periodistas u organizaciones de la sociedad civil¹. Estas demandas, de las cuales 224 tenían el carácter penal, se utilizaron en todo el mundo con el único objetivo de silenciar a las personas, evitar el escrutinio público y utilizar, de forma fraudulenta, el sistema jurídico pensado para garantizar, precisamente, el intercambio público y libre de ideas. La principal consecuencia es lo que se conoce como efecto disuasorio, de modo que la calidad democrática se ve afectada al reducirse el espacio para la rendición de cuentas y el diálogo público sobre cuestiones de interés general.

El continente europeo no ha quedado exento, pues su uso ha aumentado en los Estados miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE)². Juntamente con dicho aumento, la ausencia un mínimo jurídico común o incluso la falta de normativa estatal al respecto; los graves perjuicios de estas demandas, la divergencia entre ordenamientos estatales que favorece el *forum shopping*, así como los efectos transfronterizos que eventualmente pueden tener estas demandas y que amplifican considerablemente sus consecuencias han propiciado que desde el ámbito regional europeo se hayan adoptado diversas estrategias para hacerles frente. La más interesante de ellas es la propuesta de directiva anti-SLAPP, presentada por la Comisión Europea el pasado 27 de abril de 2022³. En este sentido, si bien

¹ ZULUAGA, Lady Nancy, DOBSON, Christen, *SLAPPed but not silenced*, Business & Human Rights Resource Centre, 2021, p. 7.

² BÁRD, Petra, BAYER, Judit, LUK, Ngo Chun, y VOSYLIUTE, Lina, *Ad-hoc request: SLAPP in the EU context*, CEPS y EU-CITIZEN: Academic Network on European Citizenship Rights, 2020, p. 4. Disponible en: <https://bit.ly/3s5wyPR>.

³ Comisión Europea: COM(2022) 177 final, “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 («De-

es verdad que tanto el Consejo de Europa (CdE)⁴ como la UE han dado pasos en este sentido, la presente contribución solamente analizará la propuesta de directiva por ser el instrumento europeo con efectos jurídicos obligatorios, más allá de las recomendaciones de ambas instituciones.

Por consiguiente, el objetivo de la presente contribución es doble. Por un lado, presentar el fenómeno de las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP en sus siglas en inglés). Por otro lado, analizar la propuesta de directiva anti-SLAPP que actualmente se está discutiendo en la UE.

Con tal de dar respuesta a los objetivos planteados, la presente comunicación se estructura en dos partes. En primer lugar, se abordará la definición y los elementos transversales de las SLAPP, pues uno de los principales retos actualmente consiste en dirimir entre estas demandas y las que son legítimas. En segundo lugar, se analizará sucintamente la propuesta de directiva anti-SLAPP teniendo en cuenta tanto los textos de la Comisión Europea como del Parlamento Europeo y del Consejo. Es preciso apuntar aquí que el análisis es preliminar ya que el texto de la Comisión se encuentra en la fase de primera lectura. De hecho, el Parlamento Europeo ha publicado

mandas estratégicas contra la participación pública»)", 27 de abril de 2022.

⁴ Comisario para los DDHH del CdE: CommHR(2023)2, "Human rights defenders in the Council of Europe area in times of crises", 23 de marzo de 2023, apdo. 25.

las enmiendas⁵ y el Consejo ya ha fijado su posición⁶ para los triálogos respecto de la propuesta que presentó la Comisión Europea el 28 de abril de 2022.

Sobre la metodología, se ha optado por el esquema clásico las ciencias jurídicas, basándose en el análisis crítico de la literatura científica, así como de los instrumentos normativos internacionales y los documentos institucionales de los principales organismos internacionales.

⁵ Parlamento Europeo: P9_TA(2023)0264, “Amendments adopted by the European Parliament on 11 July 2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (‘Strategic lawsuits against public participation’) (COM(2022)0177 – C9-0161/2022 –2022/0117(COD))”, 11 de julio de 2023. Sobre la fase de primera lectura de la directive, Véase, <https://bit.ly/3sDu3EH>. Es preciso apuntar que, según el Observatorio Legislativo del Parlamento Europeo, a fecha 5 de septiembre de 2023, aunque se hayan publicado las enmiendas a la propuesta de la Comisión, oficialmente se está a la espera de la fijación de la posición del Parlamento Europeo. En este sentido, Véase Parlamento Europeo: Observatorio Legislativo. Disponible en: <https://bit.ly/3P6HmF5>.

⁶ Consejo de la Unión Europea: 92637/23. *Interinstitutional file* 2022/0117(COD), “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (‘Strategic lawsuits against public participation’) – General approach”, 17 de mayo de 2023.

2. LAS DEMANDAS ESTRATÉGICAS CONTRA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA (SLAPP): DEFINICIÓN Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Las SLAPP son un fenómeno que recientemente se ha popularizado por ser especialmente lesivas para las HRD, periodistas, académicos o cualquier persona que pretenda fomenta un escrutinio público de la labor de los Estados y de las grandes corporaciones y empresa⁷. No obstante, su utilización no es nueva. Ya en los años 80, la doctrina norteamericana observó el uso de demandas civiles para frenar las expresiones políticas de ciudadanos contra los actos de organismos gubernamentales o de empresas⁸, especialmente en la aplicación y el desarrollo del derecho ambiental⁹. En este sentido, los “poderosos”¹⁰ trasladaban un debate público de raíz política hacia un debate jurídico¹¹, pues este tipo de demandas venían a reclamar una serie de lesiones a los ciudadanos u organizaciones civiles que

⁷ BAYER, Judit, BÁRD, Petra, VOSYLIUTE, Lina, y LUK, Ngo Chun, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union. A comparative study*, CEPS y EU-CITIZEN: Academic Network on European Citizenship Rights, 2021, p. 6. Disponible en: <http://bit.ly/445jaIW>.

⁸ CANAN, Penelope, y PRING, George W., “Strategic Lawsuits Against Public Participation”, *Social Problems*, vol. 35, 1988, núm. 5, pp. 506-519, p. 506.

⁹ MARCOUX, Shannon, “Are sanctions the new SLAPP? Analysing oil companies’ weaponization of ethics accusations against human rights attorneys”, *Environmental Law*, vol. 52, 2022, núm. 2, pp. 217-236, p. 219.

¹⁰ En la propuesta de directiva presentada por la Comisión Europea se refiere a “personas poderosas, grupos de presión, empresas y órganos estatales contra partes más débiles”.

¹¹ CANAN, Penelope, “The SLAPP from a Sociological Perspective”, *Pace Environmental Law Review*, vol. 7, 1989, núm. 1, pp. 23-32, p. 23.

pretendían influir en un organismo gubernamental o en el electorado respecto un tema de importancia pública¹².

La primera definición de SLAPP fue formulada por P. Canan y G. W. Pring, que consideraron las SLAPP como “*attempts to use civil tort action to stifle political expressions*”¹³. De esta definición se ha avanzado hasta la que propuso la Comisión Europea para la futura directiva sobre SLAPP, que vino a considerar las demandas abusivas contra la participación pública como “demandas abusivas en relación con la participación pública que sean total o parcialmente infundadas y cuyo objetivo principal sea impedir, restringir o penalizar la participación pública”¹⁴.

A la hora de identificar las SLAPP, el primer rasgo, que a su vez es la principal consecuencia, es el efecto disuasorio que producen. La reducción del debate público y la limitación de los espacios donde discutir asuntos de interés público son la razón de ser de estas demandas. Este efecto aparece por culpa de los elevados costes de la litigación y de la defensa en caso de SLAPP, así como el tiempo invertido y los recursos necesarios para hacer frente a estas demandas¹⁵. Además, puede conseguirse tanto a corto plazo, evitando que el demandado siga con sus actos de participación pública, pero también a largo plazo, provocando que otros sospesen sus actos de información o crítica, gracias al llamado *chilling effect*¹⁶. Según J. Bayer *et al.*, lo

¹² CANAN, Penelope, y PRING, George W., *op. cit.*, p. 507.

¹³ *Ibidem*, p. 506.

¹⁴ Véase art. 3 de la propuesta de directiva sobre SLAPP. En este sentido, Comisión Europea: COM(2022) 177 final, *op. cit.*

¹⁵ BAYER, Judit, BÁRD, Petra, VOSYLIUTE, Lina, y LUK, Ngo Chun, *op. cit.*, p. 27.

¹⁶ Según T. Baumbach, analizando la jurisprudencia del TEDH sobre libertad de expresión y sus limitaciones, constata que, si bien el Tribunal utiliza esta expresión sin definirla con precisión, puede entenderse que el *chilling effect* es el efecto negativo que tiene restringir

que está en juego trasciende la relación entre el demandado y el demandante, ya que las afectaciones perjudican el Estado de Derecho, la democracia, así como el carácter plural y abierto de la sociedad, y cuestionan la existencia de los derechos humanos como mínimo jurídico común reconocido a cualquier ser humano¹⁷. Así, la libertad de expresión, juntamente con el derecho de reunión o manifestación pacífica, constituyen el núcleo imprescindible para la convivencia en sociedades democráticas¹⁸, ya que permiten el intercambio de ideas y, consecuentemente, la formación de una opinión política libre¹⁹. Si el objetivo es reducir el debate público, la consecuencia evi-

un derecho en el sentido de limitar su utilización por miedo a las represalias. Véase, en este sentido, BAUMBACH, Trine, “Chilling effect as a European Court of Human Rights’ concept in media law cases”, *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 6, 2018, núm. 1, pp. 92-114.

¹⁷ BAYER, Judit, BÁRD, Petra, VOSYLIUTE, Lina, y LUK, Ngo Chun, *op. cit.*, pp. 19-21.

¹⁸ COHEN-JONATHAN, Gérard, *La Convention Européenne des Droits de l’Homme*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille-Economica, Paris, 1989, p. 501

¹⁹ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, “Artículo 11. Libertad de reunión y asociación”, en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, 2.^a ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 567-617, p. 571. En tal sentido, también se ha pronunciado QUESADA ALCALÁ, Carmen, “TEDH – Sentencia de 03.02.2009, *Women on waves et autres c. Portugal*, 32176/05 «Artículo 10 CEDH». Los límites de la libertad de expresión en relación con el derecho a la vida”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2011, núm. 37, pp. 899-916, p. 905. Véase, para saber más, FENWICK, Helen, “Freedom of expression and human rights: interrogating the focus at Strasbourg on political expression under Article 10 ECHR”, en: STEEL, John, PETLEY, Julian (eds.), *The Routledge Companion to Freedom of Expression and Censorship*, Routledge, Taylor&Francis Group, Nueva York, pp. 324-333.

dente es la limitación de la libertad de expresión y, por ende, un empeoramiento de la salud democrática.

El segundo rasgo común en las distintas definiciones formuladas por la doctrina y por los informes recientes es que las SLAPP afectan a personas que participan en asuntos de interés público. Sin ánimo de analizar de forma exhaustiva el concepto de participación pública, esta puede entenderse como cualquier proceso que directamente involucra al público en el proceso de elaboración y/o decisión y, además, da plena consideración a las aportaciones del público en el proceso²⁰. La Comisión Europea, más concretamente, consideró que la participación pública debe entenderse como cualquier “declaración o actividad de una persona física o jurídica expresada o realizada en ejercicio del derecho de la libertad de expresión y de información relacionada con un asunto de interés público”²¹.

La participación pública afecta aquellos asuntos que son de interés público, considerados estos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como los que, ordinariamente, se refieren a los temas que afectan de manera especial al público, a la sociedad, de modo que legítimamente pueden tener un interés en ellos, sentirse atraídos o preocupados hasta cierto punto, especialmente si puede afectarles la vida en comunidad²². En esta misma línea se encuentra la Comisión Europea, que en su propuesta de directiva anti-SLAPP definió los asuntos de interés público de la misma manera que el TEDH, pero elabora una lista de asuntos potencialmente considerados de interés público, tales como la salud pública, la seguridad, el

²⁰ U.S. Environmental Protection Agency (EPA): «Public Participation Guide». (s.f.). Disponible en: <https://bit.ly/3QGG06I>.

²¹ Véase art. 3 de la propuesta de directiva sobre SLAPP. En este sentido, Comisión Europea: COM(2022) 177 final, *op. cit.*

²² *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy c. Finland* (GS), núm. 931/13, pár. 171, TEDH 2017.

medio ambiente o el clima²³. No obstante, el interés público debe constatar caso por caso²⁴.

El tercer rasgo característico es que existe un desequilibrio de poder entre los demandantes y los demandados, “pues el demandante suele ser más poderoso que el demandado”²⁵. En este sentido, el informe de P. Bard *et al.* apunta un concepto muy ilustrativo: “*imbalance of power*”²⁶. Es decir, que lo determinante es la diferencia de recursos entre las partes²⁷, que necesariamente se traduce en que debe existir una diferencia evidente de poder, siempre a favor del demandado²⁸. La existencia de esta diferencia en cuanto al poder de las partes facilita que demandante pueda ahogar financieramente y agotar al demandado a través de procedimientos judiciales demasiado costosos y largos²⁹. Si se tiene en cuenta que la intención de este tipo de demandas no es ganar, sino “*to discourage the defendant*

²³ Véase art. 3 de la propuesta de directiva sobre SLAPP. En este sentido, Comisión Europea: COM(2022) 177 final, *op. cit.*

²⁴ Comisión Europea: SWD(2022) 117 final, “Commission Staff Working Document analytical supporting documents accompanying a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (‘Strategic lawsuits against public participation’) and a Commission Recommendation on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (‘Strategic lawsuits against public participation’)”, 27 de abril de 2022, apdo. 5.1.1.

²⁵ Comisión Europea: COM(2022) 177 final, *op. cit.*, p. 1.

²⁶ BÁRD, Petra, BAYER, Judit, LUK, Ngo Chun, y VOSYLIUTE, Lina, *op. cit.*, p. 14.

²⁷ La propia Comisión Europea considera que el desequilibrio entre las partes es una de las características de las SLAPP. Véase, en este sentido, *ibidem*.

²⁸ BAYER, Judit, BÁRD, Petra, VOSYLIUTE, Lina, y LUK, Ngo Chun, *op. cit.*, p. 24.

²⁹ *Ibidem*.

through the prospect of ruinously expensive litigation”³⁰, si no existiera este desequilibrio de poder quizá no se generaría el efecto disuasorio deseado, pues no implicaría un sobrecoste para el demandado.

Aun estos rasgos característicos, el reto en estos casos es diferenciar las SLAPP de las demandas que sí que persiguen un interés legítimo³¹, ya que la línea diferenciadora entre ambas demandas es, a veces, difícil de determinar. En este sentido, hay que dirimirlo caso por caso y dependerá del juez nacional³². A todo ello hay que añadirle otros retos, como la definición de elementos básicos como el sentido de interés público, de participación pública, de qué se entiende por abuso o fraude de las demandas o la cuestión de la transnacionalidad. Sobre esta última cuestión, la Comisión Europea identificó, por un lado, que muchos casos que afectaban a las SLAPP en la UE eran casos transnacionales que amplificaban, aún más, las graves consecuencias para los demandados a raíz la diferencia idiomática, el mayor coste económico por litigar fuera de su Estado y por el desplazamiento necesario en estos casos. Por otro lado, también identificó ciertas prácticas que podrían considerarse *forum shopping*, ya que existen jurisdicciones menos garantistas para los demandados en este tipo de demandas³³. Por todo ello, así como para reforzar la protección de los demandados la adopción de un instrumento a nivel de la Unión se hacía más que necesario.

³⁰ PRING, George W., CANAN, Penelope, “Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP): An introduction for bench, bar and bystanders, *Bridgeport Law Review*, vol. 12, 1992, núm. 4, pp. 937-962, p. 942.

³¹ BAYER, Judit, BÁRD, Petra, VOSYLIUTE, Lina, y LUK, Ngo Chun, *op. cit.*, p. 21.

³² *Ibidem*, p. 22.

³³ Comisión Europea: SWD (2022) 117 final, *op. cit.*, apdo. 2.2.

3. ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA ANTI-SLAPP EN LA UE. ¿HACIA LA PROTECCIÓN A NIVEL EUROPEO?

Para hacer frente a este tipo de demandas, en el ámbito regional europeo se han adoptado diversas estrategias para luchar contra este fenómeno. Así, el CdE ha elaborado distintos documentos relativos a las SLAPP, aunque los efectos jurídicos son limitados al referirse a recomendaciones, informes u indicaciones por parte del Comisario para los DDHH del CdE³⁴. A todo ello, es preciso añadir la labor del *MSI-SLP Committee of Expert son Strategic Lawsuits against Public Participation*, que entre los documentos de trabajo que ha elaborado a lo largo de los años 2022 y 2023, destacan las Recomendaciones para contrarrestar el uso de las SLAPP³⁵, que de momento está pendiente de aprobación por parte del Comité de Ministros del CdE.

Por su parte, la UE ha dado pasos más firmes ya que, a nivel jurídico, aparte de la recomendación adoptada por la Comisión Europea el año 2022³⁶, actualmente se está discutiendo el contenido de una propuesta de directiva anti-SLAPP.

³⁴ Véase, en este sentido Comisión Europea: SWD(2022) 117 final, *op. cit.*, apdo. 2.6.

³⁵ MSI-SLP Committee of Expert son Strategic Lawsuits against Public Participation: MSI-SLP(2022)07 revised draft, “Draft Recommendation CM/rec(20XX)XX of Committee of Ministers to member States on countering the use of SLAPPs”. Disponible en: <https://bit.ly/3OUGZyM>.

³⁶ 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 de mayo de 2022.

Sobre la propuesta de directiva anti-SLAPP, su objetivo es proteger a las personas que desarrollan actos de participación pública contra demandas que persiguen disuadirlas, precisamente, de dicha participación³⁷. Dicho en otras palabras, el objeto de la directiva es establecer una serie de “garantías contra los procedimientos manifiestamente infundados o abusivos en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas incoados contra personas físicas o jurídicas, en particular periodistas y defensores de los derechos humanos, con motivo de su realización de actos de participación pública”³⁸. A este respecto, la posición del Consejo hace referencia tanto a demandas como a procedimientos abusivos³⁹, mientras que la del Parlamento Europeo incluye, también, medidas cautelares, contrademandas y otros⁴⁰. Además, el Parlamento Europeo pretende que los EEMM adopten medidas más favorables en pro de la protección de los demandados por SLAPP⁴¹, ampliando así su régimen de protección más allá del contenido de la directiva.

De esta delimitación del objeto de la directiva pueden inferirse cinco requisitos para hablar de SLAPP a efectos del derecho de la UE. En primer lugar, debe tratarse de una demanda o un procedimiento manifiestamente infundado, sin que se determina concretamente lo que es, y, en segundo lugar, esta debe presentarse con motivo de la participación en actos de participación pública, definidos estos en el art. 3 de la propuesta de directiva de la Comisión Europea y del Consejo.

³⁷ Véase considerando 4 de la propuesta de directiva. En este sentido, Comisión Europea: COM(2022) 177 final, *op. cit.*, p. 18.

³⁸ *Ibidem*, art. 1.

³⁹ Véase art. 1 de la posición fijada del Consejo. En este sentido, Consejo de la Unión Europea: 92637/23. *Interinstitutional file* 2022/0117(COD), *op. cit.*, p. 24.

⁴⁰ Véase enmienda 49 de Parlamento Europeo: P9_TA(2023)0264, *op. cit.*

⁴¹ *Ibidem*, enmienda 50.

En tercer lugar, debe tratarse de un asunto civil, aspecto con el que hay consenso entre las tres instituciones que participan en el procedimiento legislativo ordinario. En cambio, no lo hay con las demandas de ámbito mercantil, las demandas civiles realizadas en procedimientos penales o los arbitrajes, ya que el Consejo propone reducir el ámbito de aplicación al eliminar dichos ámbitos del art. 2 de la propuesta de la Comisión Europea⁴², pero que el Parlamento Europeo quiere mantener.

En cuarto lugar, es preciso que sea una demanda con repercusiones transfronterizas. Si bien también hay consenso entre las tres instituciones, la propuesta de la Comisión Europea contemplaba, en el art. 4, la posibilidad de considerar algunas demandas como transfronterizas, aunque ambas partes estuvieran domiciliadas en el mismo Estado miembro que el órgano jurisdiccional que conoce el asunto⁴³. Esta posibilidad desaparece de la posición negociadora del Consejo, la cual solamente contempla los casos puramente transfronterizos. Esto contrasta con la posición del Parlamento Europeo, que quería ampliar los supuestos en los que considerar los efectos transfronterizos de las SLAPP⁴⁴. Habida cuenta de los efectos amplificadores, precisamente, del carácter transfronterizo de las SLAPP, se augura un debate interesante al respecto. Además,

⁴² Véase art. 2 de la posición fijada del Consejo. En este sentido, Consejo de la Unión Europea: 92637/23. *Interinstitutional file* 2022/0117(COD), *op. cit.*, p. 24

⁴³ Véase art. 4 de la propuesta de directiva. En este sentido, Comisión Europea: COM(2022) 177 final, *op. cit.*, p. 26. Así, se podía considerar transfronterizo si el acto de participación pública relativo a un asunto de interés público contra el que se ha presentado la demanda es relevante para más de un Estado miembro o cuando el demandante o entidades asociadas a este hayan incoado procedimientos judiciales simultáneos o anteriores contra el mismo demandado o contra demandados asociados en otro Estado miembro.

⁴⁴ Véase enmienda 61 de Parlamento Europeo: P9_TA(2023)0264, *op. cit.*

no debe obviarse que ninguna de las propuestas contempla abordar las SLAPP “internas”, es decir, aquellas que todas las partes están domiciliadas en el mismo Estado miembro y que sus efectos no trascienden las fronteras del mismo. La reducción de supuestos protegidos por la normativa europea debería obligar a los Estados a regular en tal sentido, aumentando las posibilidades de existir disparidad de criterios o incluso la existencia de ordenamientos más favorables, fomentando así el *forum shopping* que se pretendía combatir.

En quinto lugar, debe referirse a una persona física o jurídica, en particular periodistas y HRD. Parece que la tres instituciones coinciden en subrayar la importancia de proteger a ambos. Los periodistas que realizan actos de participación pública deben considerarse HRD, ya que su labor se basa en el derecho a la libertad de expresión y de información, ampliamente reconocidos en los principales instrumentos internacional. No obstante, parece que la Unión quería ser especialmente sensible con la posición de los periodistas y reforzar su presencia al separarles de los demás HRD.

Sobre los periodistas, no se debe entender en el sentido estricto como la persona que trabaja en un medio de comunicación, pues el TEDH determinó que, en sociedades democráticas, incluso los grupos de campaña pequeños e informales debían poder publicar información para el debate público⁴⁵. Esta interpretación del TEDH amplía la noción clásica de periodista, especialmente en un contexto donde las redes sociales han ampliado notablemente el consumo de información. En esta misma línea se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), puesto que ante los avances y la multiplicación de los medios de comunicación y de difusión de información, se puede calificar como actividad periodística

⁴⁵ *Steel and Morris c. Reino Unido*, núm. 68416/01, párr. 89. TEDH 2005.

cualquiera siempre que su finalidad sea “divulgar al público información, opiniones o ideas, por cualquier medio de transmisión. No están reservadas a las empresas de medios de comunicación y pueden ejercerse con ánimo de lucro”⁴⁶. Sobre las HRD, de acuerdo con la Resolución 53/144 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGNU), se considera que un HRD es cualquier persona que promueve, ya sea de forma individual o colectivamente, “la protección y la realización de los DDHH y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”⁴⁷.

Aparte del ámbito de aplicación, conviene destacar las garantías procesales que se incluyen en la propuesta de directiva con tal de proteger a las personas demandadas a través de SLAPP. En este orden de ideas, la propuesta contiene, primeramente, unas normas comunes sobre garantías procesales que hacen referencia a la solicitud de las mismas (art. 5), a la modificación posterior de la demanda o de los escritos procesales (art. 6), al soporte del demandado (art. 7) y a la caución (art. 8). Aquí el Parlamento Europeo propone un nuevo artículo en el que se establezcan medidas de asistencia para las personas físicas o jurídicas que participen en asuntos de interés público, tales como información independiente sobre los posibles recursos, la asistencia jurídica o incluso financiera⁴⁸.

Seguidamente a las normas comunes, la propuesta aborda, en primer lugar, la cuestión de la desestimación temprana de

⁴⁶ Sentencia del TJUE de 16 de diciembre de 2008 (Gran Sala), *Tietosuoja ja valtuutettu y Satakunnan Markkinapörssi Oy, Satamedia Oy*, C-73/07, ECLI:EU:C:2008:727, apdo. 61.

⁴⁷ Asamblea General: A/RES/53/144, “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, 8 de marzo de 1999.

⁴⁸ Véase enmienda 64 de Parlamento Europeo: P9_TA(2023)0264, *op. cit.*

las demandas judiciales manifiestamente infundadas (Capítulo III), donde se recoge la cuestión del cuándo pueden presentarse este tipo de solicitudes (art. 9), la carga de la prueba (art. 12) y las posibilidades de recurso solamente en caso de estimación (art. 13). La propuesta de la Comisión Europea y la del Parlamento Europeo son más garantistas, pues la propuesta del Consejo elimina la posibilidad de recurrir la resolución que deniega una desestimación temprana de una SLAPP porque el art. 13 su propuesta suprime “se deniegue” y mantiene “se concede”. Consecuentemente, según el Consejo, no cabría la posibilidad de revisión de una decisión denegatoria de desestimación temprana, cosa sorprendente dada la dificultad por dirlimir entre demandas legítimas y SLAPP. Además, también sobre este aspecto, la propuesta del Consejo elide, por un lado, la posibilidad de suspender el procedimiento principal hasta que se resuelva la cuestión de la SLAPP si lo solicita el demandado y, por otro lado, la consideración de procedimiento acelerado para cualquier procedimiento que resuelva la desestimación temprana de las SLAPP. Cabe añadir, en tal sentido, que el Consejo propuso que pudiera considerarse el procedimiento acelerado de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, así como el derecho a un remedio efectivo y el derecho a un juicio justo. Ambas garantías están estrechamente vinculadas ya que abordan una cuestión primordial: el tiempo. Si se parte de que la inversión de tiempo por parte de los demandados en gestionar una SLAPP es elevadísima y, por consiguiente, solamente las horas invertidas pueden implicar un efecto disuasorio, la supresión de estas dos provisiones pone en entredicho el objetivo mismo de la propuesta de directiva.

En segundo lugar, otras de las garantías procesales hacen referencia a los recursos contra las demandas judiciales abusivas (Capítulo IV), concretamente se refiere a la condena en costas (art. 14) y a las sanciones u otras medidas apropiadas (art. 16). Sobre la condena en costas, cabe decir que en la pro-

puesta del Parlamento Europeo incluso se establece que, aun no existiendo este mecanismo en el ordenamiento interno de los EEMM, se deberá buscar la manera para imponer esta carga al demandante, también a través de la demanda por daños y perjuicios que la propuesta del Consejo eliminó. En este sentido, un aspecto negativo de la propuesta del Consejo es que reduce las garantías para los demandados en lo que respecta a la indemnización por daños y perjuicios, pues su texto directamente desaparece el artículo que contemplaba esta cuestión. Contrariamente, el Parlamento Europeo propuso ampliar el contenido de la propuesta de la Comisión Europea y cubrir daños materiales e inmateriales, así como el daño reputacional⁴⁹.

En tercer y último lugar, y sobre la protección contra las sentencias dictadas en terceros países (Capítulo V), básicamente se contemplan los motivos de denegación del reconocimiento y la ejecución de sentencias dictadas en terceros países (art. 17) y la competencia para conocer de los recursos relacionados con procedimientos en terceros países (art. 18). En la propuesta del Consejo, y sobre los motivos de denegación, se propone que sean los ordenamientos jurídicos de los EEMM los que concreten los motivos por los cuales debería considerarse el procedimiento del tercer país como abusivo. Esto pone en duda la efectividad de esta medida de garantía porque si el pretendido objetivo de la directiva es proteger a los demandados y se ha identificado el abuso del *fórum shopping* como un amplificador de este fenómeno, resulta incoherente que se deje a merced de cada uno de los EEMM esta consideración en lugar de establecer los motivos a nivel europeo. Aquí la uniformidad de criterio ayudaría a reducir, precisamente, que los demandantes busquen el ordenamiento que más beneficie sus intereses. Contrariamente a la propuesta del Consejo, el Parlamento Europeo ha incorporado en un artículo que establece

⁴⁹ Véase enmienda 69 de Parlamento Europeo: P9_TA(2023)0264, *op. cit.*

que en los casos de SLAPP justificadas por la difamación, que es la fórmula jurídica más utilizada en las SLAPP⁵⁰, el domicilio del demandado sea el único foro para poder interponer la demanda, reduciendo, así, las posibilidades de *forum shopping*.

4. CONCLUSIONES

La nueva propuesta de directiva anti-SLAPP es un primer paso en la lucha contra este tipo de demandas en la UE. Será el primer texto vinculante y obligatorio en todos sus sentidos, de modo que deberá analizarse minuciosamente su contenido cuando se haya aprobado definitivamente. Hasta el momento, el afán garantista del Parlamento Europeo choca con la voluntad más limitadora del Consejo respecto la propuesta de la Comisión Europea. Aspectos como la indemnización por daños y perjuicios, la reducción de las posibilidades de desestimación temprana o la cuestión de los casos transfronterizos añadirán interés al debate, pues son cuestiones clave que, si no se atienden debidamente, podrían vaciar el objetivo principal de la directiva: proteger a los “débiles” de las acciones de los “poderosos”. Estas divergencias colocan la propuesta del Parlamento Europeo como la más adecuada, al menos de forma preliminar, a la luz de los objetivos que plantea la futura directiva.

Ahora bien, la cuestión del *forum shopping* puede abordarse desde una doble vertiente que no parece poder resolverse, al menos con el contenido de las propuestas presentadas hasta el momento. Por un lado, propuestas como la del Parlamento Europeo sobre el domicilio del demandado como foro exclusivo en caso de difamación reduce la posibilidad de *forum shopping*, pero, por otro lado, ninguna de las propuestas establece con

⁵⁰ BAYER, Judit, BÁRD, Petra, VOSYLIUTE, Lina, y LUK, Ngo Chun, *op. cit.*, p. 44.

claridad los elementos que permiten identificar las SLAPP, sin resolver la cuestión central de dirimir entre demandas legítimas y las SLAPP. Consecuentemente, cada juez interno deberá resolver caso por caso sin que exista uniformidad de criterios ni unidad interpretativa, favoreciendo así la existencia de ordenamientos más proclives para los intereses de los demandantes. Consecuentemente, abordar suficientemente tanto la cuestión del *fórum shopping* como el consenso respecto los rasgos identificativos de las SLAPP se convierten en indispensables si se busca, efectivamente, proteger a las HRD de este tipo de demandas abusivas.