COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 27.4.2022
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

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»)

{SWD(2022) 117 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Las demandas judiciales manifiestamente infundadas o abusivas contra la participación pública (comúnmente denominados *demandas estratégicas contra la participación pública* o «DECPP») son un fenómeno reciente pero cada vez más frecuente en la Unión Europea. Las DECPP son una forma especialmente perniciosa de acoso e intimidación contra las personas implicadas en la protección del interés público. Se trata de procesos judiciales sin fundamento o exagerados, iniciados normalmente por personas poderosas, grupos de presión, empresas y órganos estatales contra partes más débiles que formulan críticas o comunican mensajes acerca de un asunto de interés público que resultan incómodos para los demandantes. Están dirigidos a censurar, intimidar y silenciar a las personas críticas imponiéndoles la carga económica de una defensa jurídica hasta que abandonen sus críticas u oposición. A diferencia de lo que sucede con las demandas normales, las DECPP no se interponen para ejercer el derecho de acceso a la justicia y con el propósito de que prospere la pretensión, ni tampoco para obtener resarcimiento. En lugar de esto, lo que se busca es intimidar a los acusados e ir agotando sus recursos. El objetivo último es lograr un efecto intimidatorio, silenciar a los acusados y disuadirlos de proseguir su trabajo.

Las víctimas más frecuentes de las DECPP son los periodistas y los defensores de los derechos humanos. Esto va más allá de las personas concretas, pues afecta también a los medios de comunicación, las editoriales y las organizaciones de la sociedad civil, como las que participan en el activismo medioambiental. También pueden ser objeto de estas demandas otras personas que realicen actos de participación pública, como los investigadores y los académicos.

Para que una democracia sea sana y pujante, es necesario que los ciudadanos puedan participar activamente en el debate público sin injerencias indebidas de las autoridades públicas u otros intereses poderosos. Para garantizar una participación efectiva, los ciudadanos deben tener acceso a información fiable que les permita formarse sus propias opiniones y ejercer su propio juicio en un espacio público en el que puedan expresarse libremente diferentes opiniones.

Los periodistas desempeñan un papel esencial a la hora de promover el debate público y la transmisión de información, opiniones e ideas. Deben poder llevar a cabo sus actividades de manera eficaz para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a una pluralidad de puntos de vista en las democracias europeas. Los periodistas de investigación desempeñan un papel clave en la lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y el extremismo. Es necesario un sistema sólido de garantías que les permita desempeñar su papel crucial como guardianes en asuntos de interés público legítimo. Su trabajo conlleva riesgos especialmente elevados y están padeciendo unos ataques y un acoso crecientes. Los defensores de los derechos humanos tienen un papel esencial en la defensa de los derechos fundamentales, los valores democráticos, la inclusión social, la protección del medio ambiente y el Estado de Derecho. Deben poder participar activamente en la vida pública y hacer oír su voz en cuestiones políticas y en los procesos de toma de decisiones sin temor a intimidaciones.

A menudo, una de las características de las DECPP es el desequilibrio de poder entre las partes, pues el demandante suele ser más poderoso que el demandado (por ejemplo, desde un punto de vista financiero o político). Si bien no siempre es así, cuando se da este desequilibrio de poder, el potencial de las DECPP para infligir daños a sus víctimas aumenta de forma significativa, con los consiguientes efectos disuasorios para el debate público. Las DECPP

también pueden tener un efecto disuasorio sobre otras posibles víctimas, que pueden optar por no ejercer su derecho a investigar e informar sobre cuestiones de interés público. Todo esto puede conducir a la autocensura.

Las DECPP constituyen una utilización abusiva de los procedimientos judiciales y acarrean una carga innecesaria para los tribunales. Las entidades y los particulares que interponen las DECPP pueden basar sus pretensiones en diversos motivos. Las alegaciones a menudo se refieren a una presunta difamación, pero también a infracciones de otras normas o derechos (por ejemplo, la legislación en materia de protección de datos o de privacidad). A menudo se combinan con reclamaciones de daños y perjuicios o, en ocasiones, con la petición de medidas cautelares (prohibición o, al menos, retraso de la publicación).

La prevalencia de las DECPP ha sido señalada como motivo de grave preocupación en algunos Estados miembros en el contexto de los Informes sobre el Estado de Derecho de 2020 y 2021.

La Plataforma del Consejo de Europa para Promover la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas[1] también informa de un número cada vez mayor de alertas sobre amenazas graves para la seguridad de los periodistas y la libertad de los medios de comunicación en Europa, incluidos múltiples casos de intimidación judicial. El informe anual de 2021 de las asociaciones vinculadas a la Plataforma del Consejo de Europa para Promover la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas subraya el notable aumento de las alertas relacionadas con DECPP notificadas en 2020 con respecto al año anterior, tanto en relación con la cantidad de alertas como en lo que respecta al número de Estados miembros del Consejo de Europa afectados[2]. En términos más generales, la información recogida en el Observatorio Europeo del Pluralismo en los Medios de Comunicación[3] también pone de manifiesto un deterioro de las condiciones de trabajo de los periodistas. En 2021, la Media Freedom Rapid Response («MFRR», Plataforma de Respuesta Rápida a la Libertad de los Medios de Comunicación) documentó 439 alertas (con 778 personas o entidades relacionadas con los medios de comunicación objeto de ataques) en veinticuatro Estados miembros de la UE durante un período de doce meses, incluidas las DECPP[4].

---

1 Desde 2015, la Plataforma del Consejo de Europa ha facilitado la recopilación y difusión de información sobre preocupaciones graves relacionadas con la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas en los Estados miembros del Consejo de Europa. Las organizaciones asociadas participantes (ONG internacionales invitadas y asociaciones de periodistas) emiten alertas sobre violaciones de la libertad de los medios de comunicación y publican informes anuales sobre la situación de la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas en Europa. Se espera que los Estados miembros del Consejo de Europa actúen, abordando los problemas e informando a la Plataforma sobre las medidas adoptadas en respuesta a las alertas. El bajo índice de respuesta de los Estados miembros del Consejo de Europa, que incluye a los Estados miembros de la UE, pone de manifiesto la necesidad de adoptar nuevas medidas. https://www.coe.int/en/web/media-freedom.

2 En 2021, se publicaron 282 alertas en la Plataforma del Consejo de Europa para Promover la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas (coe.int), varias de ellas relacionadas con casos de intimidación judicial, es decir, de uso oportunista, arbitrario o abusivo de la legislación, incluida la difamación, la lucha contra el terrorismo, la seguridad nacional, el vandalismo o las leyes contra el extremismo. El informe anual de 2021 de las asociaciones vinculadas a la Plataforma del Consejo de Europa para Promover la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas señaló un aumento en 2020 con respecto al año anterior, tanto en relación con la cantidad de alertas como en lo que respecta al número de Estados miembros del Consejo de Europa afectados - 1680a2440e (coe.int).

3 https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor

4 https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf. Una ficha informativa aparte ofrece datos relativos a los veintisiete Estados miembros de la UE. https://www.mfrr.eu/wp-

Aunque se dispone de más datos sobre las amenazas de DECPP contra periodistas y defensores de los derechos humanos, otros actores que realizan actos de participación pública, como los activistas sindicales y los miembros del mundo académico, se enfrentan a problemas similares. Esto se puso de manifiesto en una serie de contribuciones de la sociedad civil recibidas en la consulta pública abierta.

Muchas DECPP se producen en un contexto nacional y no tienen repercusiones transfronterizas. Sin embargo, las DECPP tienen a menudo un carácter transfronterizo y, cuando se dan repercusiones de esa naturaleza, estas añaden un nivel adicional de complejidad y costes, con consecuencias aún más adversas para los demandados. El hecho de que los contenidos de los medios de comunicación en línea sean accesibles en todas las jurisdicciones puede abrir el camino a la búsqueda del órgano jurisdiccional más ventajoso y obstaculizar el acceso efectivo a la justicia y a la cooperación judicial. Los demandados pueden verse enfrentados a múltiples procedimientos judiciales al mismo tiempo y en diferentes jurisdicciones. La búsqueda de foros de conveniencia (o el turismo de difamación) es un factor que agrava el problema, ya que algunas jurisdicciones se perciben como más favorables a las demandantes. El efecto es aún mayor cuando las DECPP se interponen fuera de la Unión Europea.

Objetivo de la propuesta

La presente propuesta es una de las medidas del Plan de Acción para la Democracia Europea, cuyo objetivo es reforzar el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación en la Unión Europea. La iniciativa abarca también a los defensores de los derechos humanos, que desempeñan un papel clave en nuestras democracias y que también son cada vez más vulnerables a estas formas abusivas de acoso.

La propuesta tiene por objeto proteger los objetivos de las DECPP e impedir que el fenómeno siga expandiéndose en la UE. En la actualidad, ninguno de los Estados miembros cuenta con garantías específicas contra tales procedimientos y solo unos pocos están estudiando su introducción. Tampoco existen normas a escala de la UE que aborden la cuestión de las DECPP. Mediante el desarrollo de una idea común a escala de la UE sobre lo que constituye una DECPP y la introducción de garantías procesales, la propuesta tiene por objeto dotar a los tribunales de medios eficaces para tratar las DECPP y proporcionar a las víctimas los medios para defenderse.

Las garantías procesales propuestas son aplicables en los casos con repercusiones transfronterizas. Como se ha subrayado anteriormente, una dimensión transfronteriza en los casos de DECPP aumenta la complejidad y las dificultades a las que se enfrentan los demandados. Otro objetivo de la propuesta es proteger a los ciudadanos de la UE y a la sociedad civil de las DECPP iniciadas en terceros países.

Recomendación de la Comisión 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»)

La presente propuesta de Directiva y la Recomendación de la Comisión 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

content/uploads/2022/02/2022_02_17_MFRR_FACT_SHEET_MAPPING_MEDIA_FREEDOM_European_Union_Member_States_Year_2021.pdf.

contra la participación pública»)[5], adoptadas al mismo tiempo, son complementarias y plenamente coherentes.

La Recomendación invita a los Estados miembros a someter su situación nacional a una revisión con el objeto de garantizar que sus marcos jurídicos ofrezcan las garantías necesarias para abordar las DECPP respetando plenamente los derechos fundamentales —incluido el derecho a la libertad de expresión, el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la protección de los datos personales— y los valores democráticos. También se anima a los Estados miembros a que incluyan en su Derecho nacional garantías aplicables a los asuntos nacionales similares a las incluidas en los instrumentos de la Unión que tratan de abordar los casos manifiestamente infundados o abusivos en materia civil con repercusiones transfronterizas. Se recomienda a los Estados miembros, entre otras cosas, que supriman las penas de prisión para los casos de difamación y privilegien el recurso al Derecho administrativo o civil en lugar de al Derecho penal para tratar tales casos, siempre que las disposiciones pertinentes tengan un efecto menos punitivo y que las normas administrativas excluyan cualquier forma de detención.

La Recomendación también abarca aspectos relacionados con la formación de los profesionales del Derecho y de las víctimas potenciales con el fin de mejorar sus conocimientos y capacidades para hacer frente eficazmente a las DECPP, la sensibilización, en particular con el fin de permitir que los periodistas y los defensores de los derechos humanos reconozcan cuando se enfrentan a una DECPP, el apoyo a las víctimas de las DECPP **(**por ejemplo, asistencia financiera o jurídica) y un seguimiento y recopilación de datos más sistemáticos.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Plan de Acción para la Democracia Europea

El 3 de diciembre de 2020, la Comisión publicó un Plan de Acción para la Democracia Europea[6], en el que se anunciaba una serie de medidas para reforzar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, incluida la iniciativa relativa a las DECPP, y una recomendación sobre la seguridad de los periodistas que se mencionan más abajo. Dicho Plan de Acción es la iniciativa marco destinada a empoderar a los ciudadanos y construir democracias más resilientes en toda la UE.

Recomendación sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación en la Unión Europea

Como se destaca en el Plan de Acción para la Democracia Europea, las DECPP se utilizan a menudo en combinación con amenazas a la seguridad física de los periodistas. El 16 de septiembre de 2021, la Comisión adoptó una Recomendación sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación en la Unión Europea[7].

El objetivo de dicha Recomendación es garantizar que todos los profesionales de los medios de comunicación puedan trabajar en condiciones más seguras, libres de miedo e intimidación, en línea o fuera de línea. Establece medidas para que los Estados miembros refuercen la seguridad de los periodistas. Asimismo, la Recomendación pide la creación de servicios nacionales de apoyo independientes, como líneas de ayuda, asesoramiento jurídico, apoyo

5 C(2022)2428 de 27.4.2022

6 COM(2020) 790 final de 3.12.2020.

7 C(2021)6650 final de 16 de septiembre de 2021.

psicológico y refugios para periodistas y profesionales de los medios de comunicación que estén amenazados. Pide también mayor protección de los periodistas durante las manifestaciones, mayor seguridad en línea y un apoyo especial a las mujeres periodistas.

Estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea («Carta»)

La presente propuesta completa y está plenamente en consonancia con la Estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE[8], adoptada el 2 de diciembre de 2020. Esta Estrategia reconoce que las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos son vitales para una democracia sana y una sociedad en la que las personas puedan gozar de sus derechos fundamentales. Por lo tanto, establece acciones destinadas, entre otras cosas, a apoyar y proteger a las organizaciones de la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos. En particular, la Estrategia reconoce que estos agentes se enfrentan a dificultades en algunos Estados miembros, como, por ejemplo, las campañas de difamación, los ataques físicos y verbales, la intimidación y el acoso, incluido el realizado a través de DECPP.

En la Estrategia, la Comisión invitó a los Estados miembros a fomentar un entorno de apoyo y seguridad para las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos en su país, también a nivel local.

La presente propuesta crea un pilar más para reforzar los derechos fundamentales en la Unión Europea y promueve uno de los objetivos de la Estrategia.

Informes sobre el Estado de Derecho

Los informes de la Comisión sobre el Estado de Derecho de 2020[9] y 2021[10] proporcionan datos que evidencian la aparición de DECPP en la Unión Europea. Los informes subrayan que, en varios Estados miembros, los periodistas y los defensores de los derechos humanos se enfrentan a un número creciente de amenazas y ataques, tanto físicos como en línea, en relación con sus publicaciones y su trabajo; estos ataques y amenazas adoptan diversas formas, incluyendo la interposición de DECPP.

Directiva sobre la protección de los denunciantes

La presente propuesta no afecta a la protección ya prevista por la Directiva de la UE relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión[11] y es plenamente coherente con ella. La protección efectiva de los denunciantes frente a las represalias es esencial para defender el interés público, así como para salvaguardar el papel de vigilancia de los medios de comunicación en las sociedades democráticas, ya que los denunciantes suelen ser una fuente importante para el periodismo de investigación. La Directiva 2019/1937 ofrece una sólida protección a las personas que informen sobre

---

8 COM(2020) 711 final de 2.12.2020.

9 COM/2020/580 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea. - https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580

10 COM/2021/700/final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700

11 Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

infracciones del Derecho de la Unión frente a cualquier forma de represalias, tanto en el contexto laboral como fuera de él, incluidas las represalias a través de procedimientos relacionados con la difamación, la vulneración de la confidencialidad y la protección de los datos personales. En las situaciones que entran en el ámbito de aplicación tanto de la presente propuesta como de la Directiva 2019/1937, debe aplicarse la protección ofrecida por ambas normas.

Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024

El Plan de Acción[12] contribuye a la seguridad y la protección de los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación en todo el mundo, en particular obrando en pro de un entorno propicio para la libertad de expresión y condenando los ataques y otras formas de acoso e intimidación, tanto en línea como fuera de línea. Trata las amenazas específicas a las que se enfrentan las mujeres periodistas, garantiza que las personas acosadas, intimidadas o amenazadas reciban asistencia a través de los mecanismos de protección de los defensores de los derechos humanos de la UE, y apoya las iniciativas de los medios de comunicación. Hace un llamamiento a las autoridades estatales para que prevengan y condenen esta violencia y adopten medidas eficaces para poner fin a la impunidad.

La protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos constituye el núcleo de la acción exterior de la UE en materia de derechos humanos y promoción de la democracia, en consonancia con el Plan de Acción. La presente propuesta crea sinergias con los intensos esfuerzos realizados por la UE en todo el mundo a este respecto y dará un impulso adicional a un mayor apoyo específico a los defensores de los derechos humanos y a los periodistas que se enfrenten a DECPP.

Directrices de la UE sobre derechos humanos relativas a la libertad de expresión en Internet y fuera de Internet

Las directrices[13] especifican que la UE trabajará contra los ataques arbitrarios, el abuso indiscriminado de los procesos civiles y penales, las campañas de difamación y las restricciones excesivas impuestas a periodistas, agentes de los medios de comunicación, ONG y personas influyentes en las redes sociales iniciados con el fin de impedir que estas asociaciones e individuos ejerzan libremente su derecho a la libertad de expresión.

El Convenio de Aarhus

La Unión y sus Estados miembros son Partes en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en lo sucesivo, el «Convenio de Aarhus»[14]), cada uno con las responsabilidades y obligaciones tanto propias como compartidas que se derivan de dicho Convenio. El artículo 3, apartado 8, de este Convenio obliga a cada Parte a velar por que las personas que ejerzan sus derechos de conformidad con las disposiciones del Convenio no sean sancionadas, perseguidas o acosadas en modo alguno por sus actividades. La inclusión de los defensores del medio ambiente en el

---

12 Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, JOIN(2020) 5 final.

13 https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf

14 Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 124 de 17.5.2005, p. 1).

ámbito de aplicación de la presente propuesta contribuye a la aplicación de esta obligación internacional asumida por la Unión.

Comunicación sobre la lucha contra la delincuencia medioambiental

En su Comunicación adoptada el 15 de diciembre de 2021, la Comisión se comprometió a incluir a los defensores del medio ambiente en una propuesta legislativa para hacer frente a las demandas abusivas contra periodistas y defensores de los derechos[15].

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La base jurídica de la presente propuesta es el artículo 81, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que constituye la base jurídica habitual para la cooperación judicial en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas. Más concretamente, la base jurídica es el artículo 81, apartado 2, letra f), del TFUE, que faculta 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 es necesario la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros». Dado que las DECPP suponen un obstáculo para el buen funcionamiento de los procedimientos civiles, la Unión es competente para legislar sobre esta base en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas. Las DECPP constituyen una utilización abusiva de los procedimientos civiles, ya que su objetivo no es el acceso a la justicia, sino el acoso y el silenciamiento de los acusados. Al mismo tiempo, los largos procedimientos crean cargas adicionales para los sistemas judiciales nacionales.

Las normas relativas a las sentencias de terceros países que figuran en el capítulo V también se basan en el artículo 81, apartado 2, letra f), ya que están relacionadas con el objetivo principal de la presente propuesta. Garantizan la eficacia de las normas de la presente propuesta contra las demandas judiciales manifiestamente infundadas y abusivas interpuestas contra la participación pública, impidiendo que tales casos se sometan a los órganos jurisdiccionales de terceros países.

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

Las DECPP están apareciendo en muchos Estados miembros y se están convirtiendo en un problema a escala de la UE. Al mismo tiempo, ninguno de los Estados miembros prevé actualmente garantías específicas contra las DECPP[16]. Si bien es posible —en función del Derecho nacional— utilizar algunas garantías generales ya existentes contra las DECPP, tales garantías generales varían sustancialmente de un Estado miembro a otro y su eficacia para hacer frente a las DECPP es limitada. Además, las divergencias existentes en las legislaciones procesales nacionales conllevan el riesgo de que aumenten la búsqueda de foros de conveniencia y la incoación de procedimientos judiciales múltiples en diferentes jurisdicciones de la UE. Los datos disponibles demuestran que el Derecho procesal civil nacional no siempre es idóneo para hacer frente a las complicaciones adicionales derivadas de

[15] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la intensificación de la lucha contra la delincuencia medioambiental, COM (2021) 814 final de 15.12.2021.

[16] IE, LT y MT han propuesto legislación o prevén proponer legislación para dar respuesta a este problema.

los procedimientos transfronterizos[17]. Las divergencias en los Derechos nacionales también hacen altamente improbable que los Estados miembros, actuando individualmente, puedan abordar con éxito el fenómeno o ser capaces de garantizar la coherencia global de dichas normas en todos los Estados miembros para asegurar un nivel igualmente elevado de protección en toda la Unión.

Para hacer frente a estos riesgos y evitar la sobrecarga de los órganos jurisdiccionales nacionales con múltiples y prolongados procedimientos judiciales abusivos, parece necesario establecer normas mínimas y garantizar la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros contra las DECPP. La actuación a escala de la UE contribuye a combatir la aparición y la proliferación de DECPP en toda la UE de manera coherente y a garantizar la convergencia de los planteamientos de los Estados miembros con respecto al fenómeno[18].

La actuación de la UE también aportaría valor añadido al ofrecer garantías para hacer frente a las DECPP interpuestas en terceros países de manera eficaz. También es necesaria una actuación conjunta de los Estados miembros para luchar contra las DECPP interpuestas en terceros países, ya que, de lo contrario, los demandantes pueden tratar de beneficiarse de las divergencias entre los sistemas de los Estados miembros y solicitar el reconocimiento y la ejecución de las sentencias de DECPP dictadas en terceros países allá donde sean más fáciles de obtener.

La propuesta respeta el principio de subsidiariedad al proponer únicamente garantías específicas y limitar la actuación legislativa a lo estrictamente necesario para lograr lo que los Estados miembros no puedan lograr actuando por sí solos.

- **Proporcionalidad**

La actuación a escala de la UE debe orientarse y limitarse a lo necesario para garantizar la coherencia entre los planteamientos de los Estados miembros en relación con las situaciones transfronterizas. La propuesta ha sido elaborada respetando el principio de proporcionalidad. Esta es la razón por la que solo se proponen garantías procesales bien orientadas. Su objetivo es proporcionar únicamente lo necesario para garantizar un mejor funcionamiento de los procedimientos civiles transfronterizos en caso de DECPP, que constituyen una grave amenaza para la democracia y el Estado de Derecho europeos.

La proporcionalidad también queda reflejada en el hecho de que muchos de los elementos destinados a hacer frente a las DECPP se incluirán como medidas no legislativas en una recomendación y no serán objeto de medidas legislativas.

- **Elección del instrumento**

El instrumento legislativo seleccionado es la directiva, que establecerá garantías procesales vinculantes y coherentes en los Estados miembros. Esto evitará las divergencias existentes entre las garantías de los Estados miembros, lo que podría conducir a la búsqueda de foros de

[17] Comisión Europea, Dirección General de Justicia y Consumidores, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G., et al., *An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law : strand 1 : mutual trust and free circulation of judgments*, Oficina de Publicaciones, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491, p.31.

[18] Varios Estados miembros (IE, LT y MT) están considerando actualmente la necesidad de protección contra las DECPP.

conveniencia más allá de las fronteras. Al mismo tiempo, el optar por una directiva permitirá a los Estados miembros adaptar las garantías procesales específicas a su Derecho civil y procesal nacional, que aún varía considerablemente de un Estado miembro a otro.

La directiva se completará con un instrumento no legislativo (una Recomendación). Esto ofrece una combinación eficaz de medidas legislativas y no legislativas.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

• Consultas con las partes interesadas

En las consultas con las partes interesadas se recibieron aportaciones y comentarios de una amplia gama de partes interesadas muy importantes que representan a ciudadanos de la UE y de terceros países, autoridades nacionales, profesionales del Derecho —como, por ejemplo, jueces—, miembros del mundo académico, instituciones de investigación, ONG y otros grupos de interés pertinentes.

Las consultas incluyeron un debate exploratorio del grupo técnico de discusión celebrado en marzo de 2021, que contó con una serie de participantes escogidos entre los que figuraban cuatro víctimas de DECPP, que aceptaron compartir sus experiencias personales, proporcionaron información útil sobre las DECPP y ayudaron en la fase preliminar y preparatoria.

Una consulta pública abierta[19] recabó, entre el 4 de octubre de 2021 y el 10 de enero de 2022, las opiniones de ciudadanos, periodistas, Estados miembros, ONG, la sociedad civil, jueces y magistrados, profesionales del Derecho y otras partes interesadas sobre las DECPP y las medidas que deben tomarse para hacerles frente en la UE.

Una consulta específica de los jueces nacionales entre el 12 de noviembre de 2021 y el 10 de enero de 2022[20] a través de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil reunió información más detallada sobre la detección de las DECPP, las posibles deficiencias procesales, las vías de recurso nacionales ya existentes (aunque no específicas a las DECPP), la sensibilización de los jueces respecto de las DECPP y las necesidades de formación de los jueces.

En una reunión técnica con expertos de los Estados miembros celebrada en octubre de 2021 se recabó información sobre los puntos de vista de los Estados miembros (incluidos los de los organismos y autoridades independientes de los Estados miembros) sobre la necesidad de medidas contra las DECPP a escala de la UE y, en su caso, sobre la forma que deberían adoptar dichas medidas, así como sobre las vías de recurso judiciales (si existen, ya sean generales o específicas) y el tipo de apoyo actualmente disponible a nivel nacional para hacer frente a las DECPP.

Un taller con partes interesadas escogidas celebrado en noviembre de 2021 permitió debatir sobre la dimensión de las DECPP, recopilar información, discutir sobre posibles soluciones y probarlas.

---

19 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation_es

20 https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EJN_SLAPP

Los trabajos preparatorios de la Comisión tuvieron en cuenta los datos recopilados por el Parlamento Europeo durante la preparación de su informe de propia iniciativa sobre este asunto, aprobado a finales de 2021.

En las observaciones de las partes interesadas, en particular en la consulta pública abierta y en la reunión de las partes interesadas, se manifestó un firme apoyo a una actuación a escala de la UE contra las DECPP, tanto legislativa como no legislativa. Las organizaciones a escala de la UE informaron de que las DECPP están aumentando en la UE, incluidos los casos transfronterizos. Las opiniones expresadas en la consulta pública también destacaron la importancia de la formación y la sensibilización en materia de DECPP, los beneficios de la recopilación de datos y la necesidad de un seguimiento adecuado de las DECPP.

Los comentarios de la consulta pública y de la reunión de las partes interesadas también aportaron información importante sobre el fenómeno en la UE, que fue tenida en cuenta en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión[21] que acompaña a la presente propuesta.

La mayoría de los Estados miembros manifestaron su apoyo a la acción de la UE contra las DECPP, señalando la necesidad de proteger la libertad de expresión e información y la libertad de los medios de comunicación, preservando al mismo tiempo el equilibrio entre las medidas protectoras contra las DECPP y el acceso a la justicia. Algunos Estados miembros llamaron la atención sobre la falta de datos que prueben la existencia de DECPP —en particular con una dimensión transfronteriza— como fenómeno preocupante en sus países.

La consulta específica de los jueces nacionales puso de manifiesto que no existe una definición jurídica del concepto de DECPP ni un sistema de garantías específico para las DECPP en los Estados miembros de los encuestados, aunque algunas de las garantías generales nacionales existentes pueden, en principio, utilizarse en casos de DECPP.

El 11 de noviembre de 2021, el Parlamento Europeo aprobó un informe de propia iniciativa sobre las DECPP[22] en el que pedía a la Comisión que presentara un paquete completo de medidas contra las DECPP, incluidas medidas legislativas.

La Comisión también ha encargado estudios para lograr una mejor comprensión del fenómeno en la UE y realizar un primer balance de la situación en los Estados miembros. Este primer balance proporcionó información sobre las DECPP y los factores que las propician[23]. El segundo estudio consistió en una comparativa más detallada en la que se evaluaba en detalle la situación actual en los Estados miembros[24].

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Con el fin de preparar la iniciativa relativa a las DECPP, la Comisión creó un grupo de expertos[25] en 2021. El grupo estaba formado por académicos, profesionales del Derecho y representantes de los medios de comunicación y la sociedad civil. El mandato del Grupo consistía en proporcionar asesoramiento jurídico sobre las DECPP, actuar como plataforma a

---

21 SWD(2022) 117 de 27.4.2022.

22 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)].

23 Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf

24 https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en

25 Grupo de expertos contra las DECPP.

escala de la UE para intercambiar mejores prácticas y conocimientos y, en la medida de lo posible, ayudar a las víctimas de las DECPP. En otoño de 2021 se creó un subgrupo legislativo específico dentro del grupo de expertos para asistir a la Comisión en la preparación de la propuesta legislativa.

- **Documento de trabajo de los servicios de la Comisión**

La presente propuesta va acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión[26] en el que se presentan la justificación, el análisis y las datos disponibles en que se sustenta la propuesta. No hay ninguna evaluación de impacto que acompañe a la propuesta, ya que esta ofrecerá garantías procesales específicas y no generará costes cuantificables significativos, sino todo lo contrario: proporcionará a los órganos jurisdiccionales nacionales medios más idóneos para poner coto a los intentos de utilización indebida de los procedimientos judiciales y evitar los costes que dicha utilización indebida pueda ocasionar al sistema judicial. Además, dado que las DECPP ponen en peligro los derechos fundamentales de las libertades de expresión y de información, es de vital importancia adoptar medidas enérgicas y rápidas para evitar que este fenómeno nocivo, de aparición relativamente reciente pero que prolifera cada vez más, se siga generalizando en la UE.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta potencia la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Los periodistas, los defensores de los derechos humanos y otros grupos destinatarios que se beneficiarían de las garantías procesales propuestas desempeñan un papel importante en las democracias europeas, especialmente en la defensa del debate público, los derechos fundamentales, los valores democráticos, la inclusión social, la protección del medio ambiente y el Estado de Derecho. Al mismo tiempo, el Derecho procesal desempeña un papel fundamental a la hora de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de conformidad con la Carta.

El derecho a la libertad de expresión e información, consagrado en el artículo 11 de la Carta, incluye el derecho a la opinión y a recibir o comunicar información e ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de las fronteras. Si bien no se trata de un derecho absoluto, cualquier limitación del mismo debe ser establecida por la ley, respetar el contenido esencial del derecho y aplicarse únicamente cuando sea necesaria y responda verdaderamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (artículo 52, apartado 1, de la Carta).

Al mismo tiempo, la propuesta garantiza el equilibrio entre el acceso a la justicia, garantizado en el artículo 47 de la Carta, los derechos de la personalidad y de respeto a la vida privada, recogidos en los artículos 7 y 8 de la Carta, y la protección de la libertad de expresión y de información. Las garantías procesales se refieren a aspectos cuidadosamente seleccionados y dejan a los órganos jurisdiccionales suficiente margen de apreciación para mantener, en función del caso concreto, el delicado equilibrio entre la desestimación temprana de las demandas manifiestamente infundadas y el acceso efectivo a la justicia.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La presente propuesta no tendrá repercusiones en el presupuesto de la Unión Europea.

[26] SWD(2022) 117 de 27.4.2022.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión facilitará la aplicación de la Directiva en los Estados miembros mediante la prestación de asistencia en su transposición a fin de garantizar una correcta aplicación en los Estados miembros, organizando al menos un seminario sobre transposición y organizando reuniones bilaterales, también a petición de los Estados miembros. También se invitará a los Estados miembros a notificar sus medidas nacionales de transposición.

El funcionamiento de la Directiva se revisará cinco años después de su entrada en vigor.

- **Documentos explicativos (para las directivas)**

La presente propuesta no requiere documentos explicativos específicos.

Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta

La Directiva consta de cuatro partes principales distintas: normas comunes sobre garantías procesales (capítulo II), desestimación temprana de procedimientos judiciales manifiestamente infundados (capítulo III), recursos contra las demandas judiciales abusivas (capítulo IV) y protección contra sentencias de terceros países (capítulo V). Las disposiciones de los capítulos I y VI tienen un alcance horizontal.

Capítulo I - Disposiciones generales: Este capítulo contiene disposiciones sobre el objeto y el ámbito de aplicación del instrumento, algunas definiciones y una disposición sobre los casos en que se considera que una cuestión tiene repercusiones transfronterizas a efectos de la Directiva.

El **artículo 1** indica cuál es el objeto, aclarando que las garantías específicas previstas en la Directiva tienen por objetivo abordar las demandas judiciales manifiestamente infundadas o abusivas en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas interpuestas contra personas físicas y jurídicas por haber llevado estas a cabo actos de participación pública, en particular periodistas y defensores de los derechos humanos.

El **artículo 2** define el ámbito de aplicación material de la Directiva, que se aplica a los procedimientos civiles o mercantiles con repercusiones transfronterizas, con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. Esto incluye las demandas civiles interpuestas en el contexto de procesos penales, pero también las medidas provisionales y cautelares, las demandas reconvencionales y otros tipos particulares de recursos disponibles en virtud de otros instrumentos. Al igual que sucede con otros instrumentos civiles y mercantiles de la UE, quedan excluidas del ámbito de aplicación las materias fiscal, aduanera y administrativa, así como la responsabilidad del Estado por las acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad soberana. La noción de «acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad soberana» (*acta iure imperii*) incluye las reclamaciones contra el personal que actúe en nombre del Estado y la responsabilidad por actos de los poderes públicos, incluida la responsabilidad de los cargos públicos. Por lo tanto, no debe considerarse que las autoridades públicas puedan verse afectadas por DECPP.

El **artículo 3** define la participación pública, los asuntos de interés público y las demandas abusivas contra la participación pública.

La **participación pública** se define en términos generales como cualquier declaración o actividad expresada o realizada en:

1) ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información, como la creación, la exposición, la publicidad u otros tipos de promoción de comunicaciones, publicaciones o trabajos periodísticos, políticos, científicos, académicos, artísticos, de comentario o satíricos, así como cualquier actividad preparatoria, de apoyo o de asistencia directamente relacionada con estas acciones;

2) ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión pacífica, como la organización o participación en actividades de grupos de presión, manifestaciones y protestas o actividades resultantes del ejercicio del derecho a una buena administración y el derecho a la tutela judicial efectiva, como la presentación de reclamaciones, peticiones o demandas administrativas y judiciales y la participación en audiencias públicas, así como cualquier actividad preparatoria, de apoyo o de asistencia directamente relacionada con estas acciones.

Además, abarca otras actividades destinadas a informar o influir en la opinión pública o a promover la actuación por parte del público, incluidas las actividades de cualquier entidad pública o privada en relación con una cuestión de interés público, como la organización de investigaciones, encuestas, campañas u otras acciones colectivas, o la participación en ellas, así como cualquier actividad preparatoria, de apoyo o de asistencia directamente relacionada con estas acciones. Las actividades preparatorias son, por ejemplo, las entrevistas realizadas por un periodista de investigación o un académico para preparar una declaración, o información reunida por un defensor del medio ambiente. Deben quedar abarcadas las actividades de apoyo y asistencia, ya que los demandantes también pueden entablar acciones judiciales contra quienes presten servicios de apoyo o asistencia necesarios —como la conexión a internet o los servicios de impresión— con el objetivo de restringir indirectamente la libertad de expresión de aquellos contra los que verdaderamente se dirige la DECPP. Estas actividades preparatorias, de apoyo y de asistencia deben tener un vínculo directo e intrínseco con la declaración o actividad en cuestión.

Por otra parte, la participación pública no debería abarcar normalmente ni la publicidad comercial ni las actividades de comercialización (discurso comercial).

Los **asuntos de interés público** también se definen en sentido amplio, con referencia a cualquier asunto que afecte al público de tal manera que este pueda legítimamente tener interés en él, en ámbitos como, por ejemplo, la salud pública, la seguridad, el medio ambiente, el clima o el disfrute de los derechos fundamentales.

La definición de las **demandas abusivas contra la participación pública** se refiere a los procedimientos judiciales incoados en relación con la participación pública que sean total o parcialmente infundados y cuyo principal objetivo sea impedir, restringir o penalizar la participación pública.

Una lista no exhaustiva enumera los indicadores más comunes de abuso, tales como el carácter desproporcionado, excesivo o irrazonable de la demanda o de parte de esta; la existencia de procedimientos múltiples iniciados por el demandante o partes asociadas en relación con asuntos similares y la intimidación, el acoso o las amenazas por parte del demandante o de sus representantes.

Las demandas estratégicas suelen implicar tácticas judiciales utilizadas con mala fe, como la prolongación del procedimiento, la imposición de costes desproporcionados al demandado o la búsqueda de foros de conveniencia. Estas tácticas, que el demandante utiliza para fines distintos del acceso a la justicia, suelen combinarse con diversas formas de intimidación, acoso o amenazas antes o durante el procedimiento, con el fin de obstaculizar la participación pública.

El **artículo 4** especifica cuándo se considera que un asunto tiene repercusiones transfronterizas.

A efectos de la presente Directiva, se considerará que un asunto tiene repercusiones transfronterizas a no ser que ambas partes estén domiciliadas en el mismo Estado miembro que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto, lo cual indica que se considera que el asunto es puramente nacional.

No obstante, incluso en aquellos casos en que ambas partes en el procedimiento estén domiciliadas en el mismo Estado miembro que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto, se considerará que el asunto tiene repercusiones transfronterizas en otros dos tipos de situaciones.

1) El primer tipo de situación se da cuando el acto específico de participación pública relativo al asunto de interés público de que se trate sea relevante para más de un Estado miembro. Esto incluye, por ejemplo, la participación pública en actos organizados por las instituciones de la Unión, como las comparecencias en audiencias públicas, o las declaraciones o actividades relativas a asuntos de especial importancia para más de un Estado miembro, como la contaminación transfronteriza o las acusaciones de blanqueo de capitales con posibles repercusiones transfronterizas.

2) El segundo tipo de situación en que debe considerarse que un asunto tiene repercusiones transfronterizas lo constituyen aquellos casos en que el demandante o entidades asociadas a este han iniciado procedimientos judiciales simultáneos o anteriores contra el mismo demandado o contra demandados asociados en otro Estado miembro.

3) Estos dos tipos de situaciones tienen en cuenta el contexto específico de las DECPP.

Capítulo II - Normas comunes sobre garantías procesales: Este capítulo contiene disposiciones horizontales sobre la solicitud de garantías procesales, su contenido y otras características procesales.

Según lo establecido en el **artículo 5**, pueden presentarse solicitudes para obtener diferentes tipos de garantías procesales:

a) la constitución de una caución de conformidad con el artículo 8;

b) la desestimación temprana de las demandas manifiestamente infundadas de conformidad con el capítulo III;

c) los recursos contra las demandas judiciales abusivas de conformidad con el capítulo IV.

Si bien la descripción de la naturaleza de la declaración o la actividad como acto de participación pública ha de ser un requisito de admisibilidad, debe considerarse apropiada una descripción de las pruebas justificativas en aquellos casos en que el demandante principal no haya presentado aún ninguna prueba o el órgano jurisdiccional no tenga acceso a las pruebas por otros medios. Los Estados miembros podrán disponer que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto pueda adoptar de oficio las mismas medidas en cualquier fase del procedimiento.

El **artículo 6** trata de las modificaciones posteriores de la demanda o de los escritos procesales por parte de los demandantes que retiran o modifican deliberadamente demandas u escritos procesales para evitar la condena en costas favorable a la parte vencedora. Esta estrategia jurídica puede privar al órgano jurisdiccional de la facultad de reconocer el carácter

abusivo de la demanda e impedir así que el demandado tenga la posibilidad de obtener el reembolso de las costas procesales. La disposición garantiza que cualquier modificación posterior de las demandas o de los escritos procesales realizada por el demandante, incluido el desistimiento, no afecte a la posibilidad de que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto considere abusiva la demanda y decrete la condena en costas, una indemnización por daños y perjuicios o la imposición de sanciones.

El **artículo 7** establece que los órganos jurisdiccionales que conozcan del asunto pueden permitir que las ONG dedicadas a la salvaguardia o la promoción de los derechos de las personas que llevan a cabo actos de participación pública intervengan en el procedimiento, ya sea en apoyo del demandado o con el fin de facilitar información. Los Estados miembros deben regular los requisitos procesales de la intervención —incluidos, en su caso, los plazos— de conformidad con las normas procesales aplicables al órgano jurisdiccional que conozca del asunto.

El **artículo 8** otorga al órgano jurisdiccional la facultad de exigir al demandante que constituya una caución para las costas procesales o para las costas procesales y los daños y perjuicios en aquellos casos en que el órgano jurisdiccional considere que, aun cuando la demanda no es manifiestamente infundada, existen elementos que apuntan a una utilización abusiva del procedimiento, y que las perspectivas de éxito en el procedimiento principal son escasas.

Capítulo III - Desestimación temprana de las demandas judiciales manifiestamente infundadas: Este capítulo trata de los requisitos y las garantías procesales para la desestimación temprana en procedimientos judiciales que sean manifiestamente infundados.

El **artículo 9** establece que la desestimación temprana se concederá cuando la demanda interpuesta contra el demandado sea —en todo o en parte— manifiestamente infundada. Si la demanda principal es desestimada posteriormente en el procedimiento ordinario, el demandado puede seguir acogiéndose a otros recursos contra las demandas judiciales abusivas, siempre que se reconozcan elementos de abuso.

El **artículo 10** dispone que, en caso de que el demandado solicite la desestimación temprana, se suspenderá el procedimiento principal hasta que se resuelva definitivamente sobre dicha solicitud. La suspensión del procedimiento iniciado por el demandante garantiza la suspensión de la actividad procesal, reduciendo así las costas procesales del demandado. Para evitar cualquier tipo de incidencia en el acceso efectivo a la justicia, la suspensión debe ser temporal y mantenerse únicamente hasta que se adopte una resolución firme (es decir, que ya no esté sujeta a ulteriores controles judiciales) sobre la solicitud.

El **artículo 11** exige que las solicitudes de desestimación temprana se tramiten mediante un procedimiento acelerado, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial. Para garantizar una gran celeridad en el procedimiento acelerado, los Estados miembros pueden fijar plazos para la celebración de las vistas o para que el órgano jurisdiccional adopte una resolución. También pueden adoptar regímenes similares a los de los procedimientos de medidas cautelares.

El **artículo 12** introduce una norma especial sobre la carga de la prueba: si un demandado ha solicitado una desestimación temprana demostrando que la declaración o la actividad constituye un acto de participación pública, corresponderá al demandante probar que la demanda no es manifiestamente infundada. Esto no supone una limitación del acceso a la justicia, puesto que el demandante soporta la carga de la prueba en relación con dicha demanda y solo necesita cumplir con el requisito, mucho menos exigente, de demostrar que la demanda no es manifiestamente infundada para evitar una desestimación temprana.

El **artículo 13** establece que las resoluciones por las que se acuerde o se deniegue la desestimación temprana deben ser recurribles.

Capítulo IV - Recursos contra las demandas judiciales abusivas: Este capítulo contiene disposiciones sobre las condenas en costas, las indemnizaciones por daños y perjuicios y las sanciones.

El **artículo 14** establece que a los demandantes que hayan interpuesto una demanda abusiva contra la participación pública se les puede condenar a soportar todas las costas procesales, incluida la totalidad de los gastos de representación legal en que haya incurrido el demandado, salvo que dichos gastos sean excesivos.

El **artículo 15** garantiza que toda persona física o jurídica que haya sufrido un perjuicio como consecuencia de una demanda judicial abusiva contra la participación pública pueda reclamar y obtener una indemnización plena por dicho perjuicio. Esto comprende tanto los daños materiales como los inmateriales. Los daños materiales incluyen, por ejemplo, los honorarios de los abogados que no sean reembolsables como costas, los gastos de viaje y los costes médicos (por ejemplo, en caso de asistencia psicológica) cuando estén relacionados de forma causal con el procedimiento judicial. Los gastos previos al juicio deben considerarse daños materiales, siempre que el Derecho nacional no los incluya en las costas. Los daños inmateriales abarcan diferentes formas de daños físicos y/o psicológicos. Incluye, por ejemplo, el dolor y el sufrimiento o la angustia emocional relacionados con los procedimientos judiciales, el deterioro de la vida o de las relaciones, el daño reputacional y, en general, cualquier tipo de daño intangible.

El **artículo 16** prevé la posibilidad de imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a la parte que haya interpuesto una demanda judicial abusiva contra la participación pública. El principal objetivo de esta disposición es disuadir a los demandantes potenciales de interponer demandas judiciales abusivas contra la participación pública. Las sanciones se pagarán a los Estados miembros.

Capítulo V - Protección contra las sentencias de terceros países: Este capítulo contiene vías de recurso para proteger a los demandados frente a las demandas judiciales abusivas interpuestas ante órganos jurisdiccionales de terceros países.

El **artículo 17** exige a los Estados miembros que garanticen que el reconocimiento y la ejecución de las sentencias dictadas en terceros países a raíz de demandas judiciales relacionadas con la participación pública de una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro sean denegados, por ser manifiestamente contrarios al orden público, cuando dichas demandas, de haber sido interpuestas ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que se solicita el reconocimiento o la ejecución y de haber aplicado dichos órganos jurisdiccionales su propia legislación, hubiesen sido consideradas manifiestamente infundadas o abusivas.

El **artículo 18** establece, como recurso adicional contra las sentencias dictadas en terceros países, que, cuando se haya interpuesto una demanda judicial abusiva contra la participación pública dirigida contra una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro ante un órgano jurisdiccional de un tercer país, dicha persona puede reclamar una indemnización por los daños y perjuicios y las costas en que haya incurrido con ocasión del procedimiento ante el órgano jurisdiccional del tercer país, con independencia del domicilio en el tercer país del demandante en el procedimiento. Esta disposición crea un nuevo criterio especial de competencia con el fin de garantizar que las víctimas de demandas judiciales abusivas domiciliadas en la Unión Europea dispongan de una vía de recurso eficaz en la Unión contra las demandas judiciales abusivas interpuestas ante órganos jurisdiccionales de terceros países.

Capítulo VI - Disposiciones finales: Este capítulo contiene normas sobre la relación de la Directiva con el Convenio de Lugano de 2007, sobre la revisión de su aplicación, sobre su transposición al Derecho nacional, sobre su entrada en vigor y sobre los Estados miembros como destinatarios.

2022/0117 (COD)

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»)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 81, apartado 2, letra f),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

(1) El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea establece que «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías».

(2) El artículo 10, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, la «Carta») establece, entre otras cosas, los derechos al respeto de la vida privada y familiar (artículo 7), a la protección de los datos de carácter personal (artículo 8), a la libertad de expresión y de información, que incluye el respeto de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación (artículo 11), así como a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47).

(3) El derecho a la libertad de expresión e información, consagrado en el artículo 11 de la Carta, incluye el derecho a la opinión y a recibir o comunicar información e ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de las fronteras. Al artículo 11 de la Carta se le debe dar el significado y el alcance del correspondiente artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) sobre el derecho a la libertad de expresión, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

(4) El objetivo de la presente Directiva es proteger a las personas físicas y jurídicas que realicen actos de participación pública relativos a asuntos de interés público —en particular a los periodistas y a los defensores de los derechos humanos— contra las demandas judiciales interpuestas en su contra para disuadirlas de la participación pública (comúnmente denominadas «demandas estratégicas contra la participación pública» o «DECPP»).

(5) Los periodistas desempeñan un papel importante a la hora de promover el debate público y la transmisión y la recepción de información, opiniones e ideas. Resulta

esencial que dispongan del espacio necesario para contribuir a un debate abierto, libre y justo, así como para contrarrestar la desinformación, la manipulación de la información y las interferencias. Los periodistas deben poder llevar a cabo sus actividades de manera eficaz para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a una pluralidad de puntos de vista en las democracias europeas.

(6) Los periodistas de investigación, en particular, desempeñan un papel clave en la lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y el extremismo. Su trabajo conlleva riesgos especialmente elevados y están padeciendo unos ataques y un acoso crecientes. Es necesario un sistema sólido de garantías que les permita desempeñar su papel crucial como guardianes en asuntos de interés público legítimo.

(7) Los defensores de los derechos humanos también desempeñan un papel importante en las democracias europeas, especialmente en la defensa de los derechos fundamentales, los valores democráticos, la inclusión social, la protección del medio ambiente y el Estado de Derecho. Deben poder participar activamente en la vida pública y hacer oír su voz en cuestiones políticas y en los procesos de toma de decisiones sin temor a intimidaciones. Se entiende por «defensores de los derechos humanos» aquellas personas u organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos fundamentales y otros derechos, como los derechos medioambientales y climáticos, los derechos de las mujeres, los derechos de las personas LGBTIQ, los derechos de las personas de origen racial o étnico minoritario, los derechos laborales o las libertades religiosas. Otros participantes en el debate público, como los miembros del mundo académico y los investigadores, también merecen una protección adecuada.

(8) Para que una democracia sea sana y pujante, es necesario que las personas puedan participar activamente en el debate público sin injerencias indebidas de las autoridades públicas o de otros actores poderosos, ya sean nacionales o extranjeros. Para garantizar una participación efectiva, las personas deben tener acceso a información fiable que le permita formarse su propia opinión y ejercer su propio juicio en un espacio público en el que puedan expresarse libremente diferentes puntos de vista.

(9) A fin de fomentar una situación en la que se den dichas circunstancias, es importante proteger a los periodistas y a los defensores de los derechos humanos de las demandas judiciales contra la participación pública. Tales demandas judiciales no se interponen con el fin de acceder a la justicia, sino para silenciar el debate público, normalmente recurriendo al acoso y la intimidación.

(10) Las DECPP suelen ser interpuestas por entidades poderosas, por ejemplo particulares, grupos de presión, empresas y órganos estatales. A menudo implican un desequilibrio de poder entre las partes, ya que el demandante dispone de un mayor poder financiero o político que el demandado. Aunque no sea un componente indispensable de tales casos, cuando se da un desequilibrio de poder, este aumenta significativamente los efectos perjudiciales y disuasorios de las demandas judiciales contra la participación pública.

(11) Los procedimientos judiciales contra la participación pública pueden incidir negativamente en la credibilidad y la reputación de los periodistas y los defensores de los derechos humanos y agotar sus recursos financieros y de otro tipo. Debido a tales procedimientos, la publicación de información sobre un asunto de interés público puede sufrir retrasos o incluso no llegar a producirse. La duración de los procedimientos y la presión financiera pueden tener un efecto disuasorio sobre los periodistas y los defensores de los derechos humanos. Por lo tanto, la existencia de tales prácticas puede tener un efecto disuasorio sobre su trabajo, contribuyendo a la

autocensura en previsión de posibles procedimientos judiciales, lo que conduce a un empobrecimiento del debate público en detrimento de la sociedad en su conjunto.

(12) Las personas que son objeto de procedimientos judiciales contra la participación pública pueden verse enfrentadas simultáneamente a múltiples demandas, interpuestas a veces en varias jurisdicciones. Los procedimientos incoados en la jurisdicción de un Estado miembro contra una persona residente en un Estado miembro diferente suelen ser más complejos y costosos para el demandado. Los demandantes que interponen demandas judiciales manifiestamente infundadas y abusivas contra la participación pública también pueden utilizar herramientas procesales para incrementar la duración y el coste del litigio, así como emprender las acciones judiciales en jurisdicciones que consideren favorables para sus pretensiones y no ante el órgano jurisdiccional mejor situado para conocer de la demanda. Estas prácticas también imponen cargas innecesarias y perjudiciales a los sistemas judiciales nacionales.

(13) Las garantías previstas en la presente Directiva deben aplicarse a cualquier persona física o jurídica que realice actos de participación pública. También deben proteger a las personas físicas o jurídicas que, a título profesional o personal, apoyen, asistan o suministren bienes o servicios a otra persona con fines directamente relacionados con la participación pública en un asunto de interés público. Esto es aplicable, por ejemplo, a los proveedores de acceso a internet, las editoriales o las imprentas que se enfrenten a demandas judiciales o estén amenazados con ellas por prestar servicios a la persona contra la que se dirige el procedimiento judicial.

(14) La presente Directiva debe aplicarse a cualquier tipo de procedimiento civil o mercantil con repercusiones transfronterizas, con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. Esto incluye las demandas civiles interpuestas en procesos penales. También incluye las medidas provisionales y cautelares, las demandas reconvencionales u otros tipos particulares de recursos disponibles en virtud de otros instrumentos.

(15) La Directiva no se aplica a las demandas fundadas en la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (*acta iure imperii*) ni a las demandas contra funcionarios que actúen en nombre del Estado, ni tampoco a la responsabilidad por actos de los poderes públicos, incluida la responsabilidad de los cargos públicos.

(16) Por participación pública debe entenderse cualquier declaración o actividad de una persona física o jurídica expresada o realizada en ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información sobre un asunto de interés público, como la creación, la exposición, la publicidad u otros tipos de promoción de comunicaciones, publicaciones o trabajos periodísticos, políticos, científicos, académicos, artísticos, de comentario o satíricos, así como cualquier actividad preparatoria directamente relacionada con estas acciones. También puede incluir actividades relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y de reunión pacífica, como la organización o participación en actividades de grupos de presión, manifestaciones y protestas o actividades resultantes del ejercicio del derecho a una buena administración y el derecho a la tutela judicial efectiva, como la presentación de reclamaciones, peticiones o demandas administrativas y judiciales y la participación en audiencias públicas. La participación pública también debe incluir las actividades preparatorias, de apoyo o de asistencia que tengan un vínculo directo e intrínseco con la declaración o la actividad en cuestión y que sean objeto de acciones destinadas a inhibir la participación pública. Además, puede abarcar otras actividades destinadas a informar o

influir en la opinión pública o a promover la actuación por parte del público, incluidas las actividades de cualquier entidad pública o privada en relación con una cuestión de interés público, como la organización de investigaciones, encuestas, campañas u otras acciones colectivas, o la participación en ellas.

(17) Por regla general, la participación pública no debe abarcar ni la publicidad comercial ni las actividades de comercialización, ya que, normalmente, estas no se realizan en ejercicio de la libertad de expresión y de información.

(18) El concepto de «asunto de interés público» debe incluir también la calidad, la seguridad u otros aspectos pertinentes de bienes, productos o servicios cuando dichos aspectos revistan importancia para la salud pública, la seguridad, el medio ambiente, el clima o el disfrute de los derechos fundamentales. Los litigios puramente individuales entre un consumidor y un fabricante o proveedor de servicios en relación con un bien, producto o servicio solo deben entrar en el ámbito de aplicación de esta Directiva cuando el asunto contenga un elemento de interés público, por ejemplo, cuando un producto o servicio no cumpla las normas medioambientales o de seguridad.

(19) Las actividades de personas o entidades de notoriedad o interés público también constituyen cuestiones de interés público por las que las personas pueden interesarse legítimamente. Sin embargo, no existe un interés legítimo cuando la única finalidad de una declaración o actividad relativa a dicha persona o entidad sea satisfacer la curiosidad de un público determinado por los detalles de la vida privada de alguien.

(20) Las demandas estratégicas normalmente implican tácticas judiciales utilizadas con mala fe, como la prolongación del procedimiento, la imposición de costes desproporcionados al demandado o la búsqueda de foros de conveniencia. El demandante utiliza estas tácticas para fines distintos del acceso a la justicia. Estas tácticas suelen combinarse con diversas formas de intimidación, acoso o amenazas.

(21) El hecho de que las DECPP tengan una dimensión transfronteriza incrementa la complejidad y agrava las dificultades a las que se enfrentan los demandados, ya que se ven obligados a hacer frente a procedimientos en otras jurisdicciones, a veces en múltiples jurisdicciones al mismo tiempo. Esto, a su vez, genera costes y cargas adicionales con consecuencias aún más adversas.

(22) Debe considerarse 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. Incluso en aquellos casos en que ambas partes estén domiciliadas en el mismo Estado miembro que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto, se considerará que el asunto tiene repercusiones transfronterizas en otros dos tipos de situaciones. El primer tipo de situación se da cuando el acto específico de participación pública relativo al asunto de interés público de que se trate sea relevante para más de un Estado miembro. Esto incluye, por ejemplo, la participación pública en actos organizados por las instituciones de la Unión, como las comparecencias en audiencias públicas, o las declaraciones o actividades relativas a asuntos de especial importancia para más de un Estado miembro, como la contaminación transfronteriza o las acusaciones de blanqueo de capitales con posibles repercusiones transfronterizas. El segundo tipo de situación en que debe considerarse que un asunto tiene repercusiones transfronterizas lo constituyen aquellos casos en que el demandante o entidades asociadas a este han iniciado procedimientos judiciales simultáneos o anteriores contra el mismo demandado o contra demandados asociados en otro Estado miembro. Estos dos tipos de situaciones tienen en cuenta el contexto específico de las DECPP.

(23) Los demandados deben poder solicitar las garantías procesales siguientes: la constitución de una caución para cubrir las costas procesales, o las costas procesales y los daños y perjuicios, la desestimación temprana de las demandas judiciales manifiestamente infundadas, recursos contra los procedimientos judiciales abusivos (condena en costas, indemnización por daños y perjuicios y sanciones), o todas ellas al mismo tiempo.

(24) En algunos procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública, los demandantes retiran o modifican deliberadamente las demandas o escritos procesales para evitar la condena en costas. Esta estrategia jurídica puede privar al órgano jurisdiccional de la facultad de reconocer el carácter abusivo de la demanda e impedir así que el demandado tenga la posibilidad de obtener el reembolso de las costas procesales. Tales retiradas o modificaciones no deben, por tanto, afectar a la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales que conocen del asunto impongan medidas correctoras contra las demandas judiciales abusivas.

(25) Si la demanda principal es desestimada posteriormente en el procedimiento ordinario, el demandado puede seguir acogiéndose a otros recursos contra las demandas judiciales abusivas, como la condena en costas y la indemnización por daños y perjuicios.

(26) A fin de proporcionar al demandado una garantía adicional, debe existir la posibilidad de concederle una caución para cubrir las costas procesales y/o los daños y perjuicios en aquellos casos en que el órgano jurisdiccional considere que, aun cuando la demanda no es manifiestamente infundada, existen elementos que apuntan a una utilización abusiva del procedimiento, y que las perspectivas de éxito en el procedimiento principal son escasas. La constitución de una garantía no conlleva un juicio sobre el fondo del asunto, sino que sirve como medida cautelar para garantizar la efectividad de una posible resolución firme por la que se declare que la demanda era abusiva. Corresponde a los Estados miembros decidir si el órgano jurisdiccional ha de ordenar la constitución de cauciones de oficio o a petición del solicitante.

(27) La suspensión del procedimiento en caso de presentación de una solicitud de desestimación temprana garantiza la suspensión de la actividad procesal, reduciendo así las costas procesales del demandado.

(28) A fin de evitar cualquier tipo de menoscabo del derecho a la tutela judicial efectiva, la suspensión debe ser temporal y mantenerse hasta que se adopte una resolución firme sobre la solicitud. Por resolución firme se entiende una resolución que ya no está sujeta a control judicial.

(29) Para garantizar una gran celeridad en el procedimiento acelerado de solicitud de desestimación temprana, los Estados miembros pueden fijar plazos para la celebración de las vistas o para que el órgano jurisdiccional adopte una resolución. También pueden adoptar regímenes similares a los de los procedimientos de medidas cautelares. Los Estados miembros deben esforzarse por garantizar que, cuando el demandado haya solicitado otras garantías procesales, la decisión se adopte también con prontitud. A efectos de velar por una tramitación rápida, los Estados miembros podrían tener en cuenta, entre otras cosas, si el demandante ha presentado demandas múltiples o concertadas en asuntos similares y la existencia de intentos de intimidar, acosar o amenazar al demandado.

(30) Cuando el demandado solicite la desestimación temprana, corresponderá al demandante en el procedimiento principal demostrar en el procedimiento acelerado

que la demanda no es manifiestamente infundada. Esto no supone una limitación del acceso a la justicia, puesto que el demandante soporta la carga de la prueba en relación con dicha demanda en el procedimiento principal y solo necesita cumplir con el requisito, mucho menos exigente, de demostrar que la demanda no es manifiestamente infundada para evitar una desestimación temprana.

(31) Las costas deben incluir todas las costas procesales, incluida la totalidad de los costes de representación legal en que haya incurrido el demandado, a menos que dichos costes sean excesivos. El mero hecho de que los costes de representación legal superen los importes establecidos en los cuadros de honorarios establecidos por ley no implica necesariamente que sean excesivos. La plena indemnización por daños y perjuicios debe incluir tanto los daños materiales como los inmateriales, así como los daños físicos y psicológicos.

(32) El principal objetivo que se persigue al dar a los órganos jurisdiccionales la posibilidad de imponer sanciones es disuadir a los demandantes potenciales de interponer demandas abusivas contra la participación pública. Dichas sanciones deben ir en proporción a los elementos de abuso detectados. A la hora de fijar los importes de las sanciones, los órganos jurisdiccionales podrían tener en cuenta el posible efecto perjudicial o disuasorio de los procedimientos sobre la participación pública —incluido en lo que respecta a la naturaleza de la demanda—, si el demandante ha interpuesto demandas múltiples o concertadas en asuntos similares, y la existencia de intentos de intimidar, acosar o amenazar al demandado.

(33) En el contexto transfronterizo, también es importante reconocer la amenaza que suponen las DECPP interpuestas en terceros países contra periodistas, defensores de los derechos humanos y otras personas que realizan actos de participación pública domiciliadas en la Unión Europea. Pueden dar lugar a condenas por daños y perjuicios excesivas dictadas contra periodistas, defensores de los derechos humanos u otras personas de la Unión. Los procedimientos judiciales en terceros países son más complejos y costosos para las víctimas. Con el fin de proteger la democracia y la libertad de expresión y de información en la Unión Europea y evitar que las garantías previstas en la presente Directiva se vean socavadas por el recurso a procedimientos judiciales en otras jurisdicciones, es importante ofrecer también protección contra las demandas judiciales manifiestamente infundadas y abusivas en terceros países.

(34) Esta Directiva crea un nuevo criterio especial de competencia con el fin de garantizar que las víctimas de DECPP en la Unión Europea dispongan de una vía de recurso eficaz en la Unión contra las demandas judiciales abusivas interpuestas ante órganos jurisdiccionales de terceros países. Este criterio especial de competencia permite a las víctimas domiciliadas en la Unión Europea solicitar, ante los órganos jurisdiccionales de su lugar de domicilio, una indemnización por los daños y perjuicios y las costas relacionados con el procedimiento ante el órgano jurisdiccional del tercer país. Este derecho será aplicable con independencia del domicilio en el tercer país del demandante en el procedimiento.

(35) La presente Directiva debe entenderse sin perjuicio de la protección que ofrecen otros instrumentos del Derecho de la Unión o del Derecho nacional a las personas físicas y jurídicas que realizan actos de participación pública. En particular, no menoscaba en modo alguno la protección que ofrece la Directiva 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión[27], tal como

[27] DO 305 de 26.11.2019, p. 17.

se haya incorporado al Derecho nacional. Por tanto, en lo que respecta a las situaciones que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva y de la Directiva 2019/1937, debe aplicarse la protección ofrecida por ambas normas.

(36) La presente Directiva complementa la Recomendación de la Comisión 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»). La presente Recomendación se dirige a los Estados miembros y ofrece un amplio conjunto de medidas entre las que figuran la formación, la sensibilización, el apoyo a las víctimas de demandas judiciales abusivas y la recopilación de datos, así como la presentación de informes sobre los procedimientos judiciales contra la participación pública y el seguimiento de estos.

(37) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Directiva y no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.

(38) [De conformidad con el artículo 1, el artículo 2, y el artículo 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Directiva y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.] O

(39) [De conformidad con el artículo 3 y el artículo 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Irlanda ha notificado [, mediante carta de ...,] su deseo de participar en la adopción y aplicación de la presente Directiva.]

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1

Objeto

La presente Directiva establece garantías contra los procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas incoados contra personas físicas y jurídicas, en particular periodistas y defensores de los derechos humanos, con motivo de su realización de actos de participación pública.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

La presente Directiva se aplicará a los asuntos civiles o mercantiles con repercusiones transfronterizas, con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. No se aplicará, en particular, a las materias fiscal, aduanera ni administrativa, ni tampoco a la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (*acta iure imperii*).

Artículo 3

Definiciones

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1. **«Participación pública»:** toda declaración o actividad de una persona física o jurídica expresada o realizada en ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información en relación con un asunto de interés público, así como cualquier acción preparatoria, de apoyo o de asistencia directamente relacionada con dicha declaración o actividad. Esto incluye las reclamaciones, las peticiones, las demandas administrativas o judiciales y la participación en audiencias públicas.

2. **«Asunto de interés público»:** cualquier asunto que afecte al público de tal manera que este pueda legítimamente tener un interés en él, en ámbitos como:

   a) la salud pública, la seguridad, el medio ambiente, el clima o el disfrute de los derechos fundamentales;

   b) las actividades de personas o entidades de notoriedad o interés público;

   c) los asuntos sometidos a consideración pública o a examen por un órgano legislativo, ejecutivo o judicial, o cualquier otro procedimiento oficial público;

   d) acusaciones de corrupción, fraude o delincuencia;

   e) actividades destinadas a luchar contra la desinformación.

3. **«Demandas abusivas contra la participación pública»:** las demandas abusivas interpuestas en relación con la participación pública que sean total o parcialmente infundadas y cuyo principal objetivo sea impedir, restringir o penalizar la participación pública. Los indicios de tal objetivo pueden ser:

a) el carácter desproporcionado, excesivo o irrazonable de la demanda o de parte de la misma;

b) la existencia de procedimientos múltiples incoados por el demandante o partes asociadas en relación con asuntos similares;

c) la intimidación, el acoso o las amenazas por parte del demandante o de sus representantes.

Artículo 4

Asuntos con repercusiones transfronterizas

1. A efectos de la presente Directiva, 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.

2. En aquellos casos en que ambas partes en el procedimiento estén domiciliadas en el mismo Estado miembro que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto, también se considerará que el asunto tiene repercusiones transfronterizas cuando:

a) el acto de participación pública relativo a un asunto de interés público contra el que se haya presentado la demanda sea relevante para más de un Estado miembro, o

b) 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.

CAPÍTULO II

Normas comunes sobre garantías procesales

Artículo 5

Solicitudes de garantías procesales

1. Los Estados miembros garantizarán que, cuando se interpongan demandas judiciales contra personas físicas o jurídicas por haber realizado estos actos de participación pública, dichas personas puedan solicitar:

a) la constitución de una caución de conformidad con el artículo 8;

b) la desestimación temprana de las demandas manifiestamente infundadas de conformidad con el capítulo III;

c) acogerse a los recursos contra las demandas judiciales abusivas de conformidad con el capítulo IV.

2. Dichas solicitudes incluirán:

a) una descripción de los elementos en que se basan;

b) una descripción de las pruebas justificativas.

3. Los Estados miembros podrán disponer que las medidas relativas a las garantías procesales previstas en los capítulos III y IV puedan ser adoptadas de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del asunto.

Artículo 6

Modificación posterior de la demanda o de los escritos procesales

Los Estados miembros garantizarán que cualquier modificación posterior de la demanda o de los escritos procesales realizada por el demandante en el procedimiento principal, incluido el desistimiento, no afecte a la posibilidad de que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto considere abusiva la demanda y aplique recursos previstos en el capítulo IV.

Artículo 7

Intervención de terceros

Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que los órganos jurisdiccionales que conozcan de procedimientos judiciales contra la participación pública puedan permitir que las ONG dedicadas a la salvaguardia o la promoción de los derechos de las personas que realizan actos de participación pública intervengan en dichos procedimientos, ya sea en apoyo del demandado o con el fin de facilitar información.

Artículo 8

Caución

Los Estados miembros garantizarán que, en los procedimientos judiciales contra la participación pública, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto esté facultado para exigir al demandante que constituya una caución para las costas procesales, o para las costas procesales y los daños y perjuicios, si considera necesaria dicha caución en razón de la presencia de elementos que indiquen que la demanda podría ser abusiva.

CAPÍTULO III

Desestimación temprana de las demandas judiciales manifiestamente infundadas

Artículo 9

Desestimación temprana

1. Los Estados miembros facultarán a los órganos jurisdiccionales para que puedan adoptar resoluciones tempranas de desestimación, total o parcial, de las demandas judiciales contra la participación pública por ser estas manifiestamente infundadas.

2. Los Estados miembros podrán fijar plazos para el ejercicio del derecho a presentar una solicitud de desestimación temprana. Estos plazos serán proporcionados y no harán imposible o excesivamente difícil dicho ejercicio.

Artículo 10

Suspensión del litigo principal

Los Estados miembros garantizarán que, en caso de que el demandado solicite la desestimación temprana, se suspenda el procedimiento principal hasta que se resuelva definitivamente sobre dicha solicitud.

Artículo 11

Procedimiento acelerado

Los Estados miembros garantizarán que las solicitudes de desestimación temprana se tramiten mediante un procedimiento acelerado, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial.

Artículo 12

Carga de la prueba

Los Estados miembros garantizarán que, cuando el demandado haya solicitado la desestimación temprana, corresponda al demandante probar que la demanda no es manifiestamente infundada.

Artículo 13

Recurso

Los Estados miembros garantizarán que las resoluciones por las que se deniegue o se conceda la desestimación temprana con arreglo al artículo 9 puedan ser objeto de recurso.

CAPÍTULO IV

Recursos contra las demandas judiciales abusivas

Artículo 14

Condena en costas

Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que a los demandantes que hayan interpuesto una demanda abusiva contra la participación pública se les pueda condenar a soportar todas las costas procesales, incluida la totalidad de los gastos de representación legal en que haya incurrido el demandado, salvo que dichos gastos sean excesivos.

Artículo 15

Indemnización por daños y perjuicios

Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que toda persona física o jurídica que haya sufrido un perjuicio como consecuencia de una demanda judicial abusiva contra la participación pública pueda reclamar y obtener una indemnización plena por dicho perjuicio.

Artículo 16

Sanciones

Los Estados miembros dispondrán que los órganos jurisdiccionales que conozcan de procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública puedan imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a la parte que haya interpuesto la demanda.

CAPÍTULO V

Protección contra las sentencias dictadas en terceros países

Artículo 17

Motivos de denegación del reconocimiento y la ejecución de sentencias dictadas en terceros países

Los Estados miembros garantizarán que el reconocimiento y la ejecución de las sentencias dictadas en terceros países a raíz de demandas judiciales relacionadas con la participación pública de personas físicas o jurídicas domiciliadas en un Estado miembro sean denegados, por ser manifiestamente contrarios al orden público, cuando dichas demandas, de haber sido interpuestas ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que se solicita el reconocimiento o la ejecución y de haber aplicado dichos órganos jurisdiccionales su propia legislación, hubiesen sido consideradas manifiestamente infundadas o abusivas.

Artículo 18

Competencia para conocer de los recursos contra las sentencias dictadas en terceros países

Los Estados miembros garantizarán que, cuando se haya incoado un procedimiento judicial abusivo contra una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro ante un órgano jurisdiccional de un tercer país con motivo de su realización de actos de participación pública, dicha persona pueda solicitar, ante los órganos jurisdiccionales del lugar en que esté domiciliada, una indemnización por los daños y perjuicios que haya sufrido y por los gastos en que haya incurrido en relación con el procedimiento ante el órgano jurisdiccional del tercer país, con independencia del domicilio en el tercer país del demandante en el procedimiento.

CAPÍTULO VI

Disposiciones finales

Artículo 19

Relaciones con el Convenio de Lugano de 2007

La presente Directiva no afectará la aplicación del Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, firmado en Lugano el 30 de octubre de 2007.

Artículo 20

Revisión

Los Estados miembros facilitarán a la Comisión toda la información pertinente relativa a la aplicación de la presente Directiva a más tardar [*cinco años a partir de la fecha de transposición*]. Basándose en la información facilitada, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar [*seis años a partir de la fecha de transposición*], un informe sobre la aplicación de la presente Directiva. Este informe evaluará la evolución del fenómeno de las demandas judiciales abusivas contra la participación pública y la incidencia de la presente Directiva en los Estados miembros. En caso necesario, el informe irá acompañado de propuestas de modificación de la presente Directiva.

Artículo 21

Trasposición al Derecho nacional

1. Los Estados miembros pondrán en vigor, a más tardar [*dos años a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva*], las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

   Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 22

Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 23

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo	*Por el Consejo*
La Presidenta	*El Presidente*