



---

## INFORME JURÍDICO

---

**INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICAN LA LEY 1/2000, DE 7 DE ENERO, DE ENJUICIAMIENTO CIVIL, Y LA LEY 29/2015, DE 30 DE JULIO, DE COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL EN MATERIA CIVIL, PARA LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1969 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 11 DE ABRIL DE 2024, RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE SE IMPLICAN EN LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE A PRETENSIONES MANIFIESTAMENTE INFUNDADAS O ACCIONES JUDICIALES ABUSIVAS («DEMANDAS ESTRATÉGICAS CONTRA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA») Y EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL PARA LA TRANSPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 17 DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1969 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 11 DE ABRIL DE 2024, RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE SE IMPLICAN EN LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE A PRETENSIONES MANIFIESTAMENTE INFUNDADAS O ACCIONES JUDICIALES ABUSIVAS («DEMANDAS ESTRATÉGICAS CONTRA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA»)**

### I. ANTECEDENTES

**1.-** Con fecha 16 de abril de 2026, procedente de la Secretaría de Estado de Justicia, ha tenido entrada en el Consejo General del Poder Judicial, a efectos de la evacuación del correspondiente informe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561.1.6ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), el anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y la Ley 29/2015, de 30 de julio, de Cooperación jurídica internacional en materia civil, para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1969 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas (*«demandas estratégicas contra la participación pública»*) y el anteproyecto de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la transposición del artículo 17 de la Directiva (UE) 2024/1969 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas (*«demandas estratégicas contra la participación pública»*).



**2.-** La Comisión Permanente, en su reunión 27 de abril de 2026, adoptó el siguiente acuerdo: *«Encomendar a la Comisión de Estudios e Informes la elaboración del informe al anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y la Ley 29/2015, de 30 de julio, de Cooperación jurídica internacional en materia civil, para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1969 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública») y el anteproyecto de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la transposición del artículo 17 de la directiva (UE) 2024/1969 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»)».*

**3.-** La Comisión de Estudios e Informes acordó designar ponentes del presente informe a los Vocales D.<sup>a</sup> Isabel Revuelta de Rojas y D. José María Fernández Seijo.

## **II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POTESTAD DE INFORME DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

**4.-** La potestad de informe del Consejo General del Poder Judicial, a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *«normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales»* (regla 6<sup>a</sup> 561.1 LOPJ).

**5.-** Los anteproyectos tienen como antecedente el *“Plan de Acción por la Democracia”*, aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de septiembre de 2024, que materializa y profundiza en las recomendaciones adoptadas por la Comisión Europea en la materia de derecho a la participación pública en asuntos de interés general en los años 2020 y 2023 en su *“Plan de Acción por la Democracia Europea”*. En él se abordan cambios para reforzar el derecho a la libertad de expresión y garantizar el derecho a la información veraz recogido, por un lado, en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, que comprende la libertad de opinión y la de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas; y por otro, en el artículo 20 de la Constitución, que incorpora como derecho fundamental el derecho a *«expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier*



*otro medio de reproducción»* (artículo 20.1.a) CE), a lo que se añade el derecho fundamental a «*comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión»* (artículo 20.1.d) CE). En ambos se impide la limitación mediante censura previa (artículo 20.2 CE), si bien estos derechos encuentran su límite en «*el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia»* (artículo 20.4 CE).

**6.-** Uno de los ejes del Plan persigue “*Fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo*”, contemplándose en su línea de acción 2.2 el “*Establecimiento de mayores garantías de la independencia de los medios de comunicación*”, una de cuyas medidas es precisamente la transposición de la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas (“*demandas estratégicas contra la participación pública- Strategic Lawsuits against Public Participation*”), conocida como “Directiva anti SLAPP” (en adelante, la Directiva).

**7.-** Antes de la Directiva, ya el Parlamento Europeo, en su Resolución de 25 de noviembre de 2020 (20/2009 (INI)), condenó el uso de las demandas estratégicas contra la participación pública para silenciar o intimidar a periodistas y medios de investigación y crear un clima de miedo en relación con la información sobre determinados temas, e hizo un llamamiento a la Comisión para que presentase una propuesta destinada a evitarlas.

**8.-** También centrado en periodistas surgió el Plan de Acción para la Democracia Europea (COM(2020) 790 final de 3 de diciembre de 2020) presentado por la Comisión el 3 de diciembre de 2020, en el que se destaca el importante papel que desempeñan los medios de comunicación independientes y plurales para ayudar a los ciudadanos a decidir con conocimiento de causa, así como en la lucha contra la manipulación de la información y la interferencia en el espacio informativo, incluida la desinformación.

**9.-** Cumpliendo con el compromiso adquirido, la Comisión aprobó la Recomendación (UE) 2021/1534, de 16 de septiembre de 2021 sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación de la Unión Europea, en la que se incluyen directrices de distinta naturaleza relativas a la investigación y el enjuiciamiento de delitos, a la cooperación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con las asociaciones de periodistas, a la asistencia jurídica y psicológica a las víctimas o a la formación específica de los distintos operadores.

**10.-** Sobre la base de la Recomendación, nace la Resolución del Parlamento que incide en cómo reaccionar desde la perspectiva institucional europea frente al uso de acciones civiles y penales para silenciar a periodistas, a las



ONG y a la sociedad civil en general, se trata de la Resolución de 11 de noviembre de 2021, sobre el refuerzo de la democracia y la de 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 los periodistas, las ONG y la sociedad civil (2021/2036(INI)).

**11.-** Amplía la protección a los defensores de los derechos humanos la Recomendación (UE) 2022/758 de la Comisión de 27 de abril de 2022, sobre la protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos que participan en la esfera pública frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos. Esta propuesta legislativa surge tras el asesinato de la periodista maltesa Daphne Caruana Galizia en 2017, de hecho, se conoció popularmente como Ley Daphne. Daphne Caruana Galizia investigaba tramas de corrupción de alto nivel en Malta vinculadas a los "Papeles de Panamá". En el momento de su asesinato mediante un coche bomba, se enfrentaba a 48 acciones civiles y penales por difamación presentadas por políticos y empresarios.

**12.-** Posteriormente ve la luz la Recomendación CM/Rec(2024)2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros para contrarrestar el uso de demandas estratégicas contra la participación pública, de 5 de abril de 2024, la que nace con una vocación de aplicación general, tanto en asuntos civiles como penales y que incluso insta a los Estados miembros a que extiendan sus previsiones al ámbito administrativo.

**13.-** La primera vez que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hace alusión directa a las SLAPP es en su sentencia de 15 de marzo de 2022, caso OOO Memo c. Rusia. La Corte resuelve que los entes públicos, como en este caso, la Administración regional de Volgograd, no tienen una reputación o derecho al honor que pueda ser atacado. Como, por el contrario, sí lo tienen las personas físicas o las jurídicas, privadas, o incluso públicas, que operan en el tráfico mercantil, que pueden sufrir perjuicios económicos derivados de un daño a su imagen. Con este razonamiento jurídico refuerza el argumento en el que se basa la sentencia condenatoria contra Rusia, para considerar infundada y abusiva la demanda interpuesta al periódico que criticaba y achacaba la retirada de fondos al Ayuntamiento de Volgograd por un acto de revancha e intereses económicos de la administración regional. Considera además que el desequilibrio de poder existente entre demandante, la Administración de la región de Volgograd, y el periódico demandado es un indicio de demanda abusiva. Unida a estas razones, se argumentaba que las corruptelas desveladas por el citado medio eran de interés para la ciudadanía. Sostiene que, precisamente por tratarse de entes públicos, el escrutinio de sus actividades es más intenso.

**14.-** En este contexto el anteproyecto objeto de informe tiene por objeto la transposición de la Directiva, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea. La Directiva entra en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea



(DOUE) y los Estados miembros, salvo Dinamarca, tienen que transponerla a sus respectivos ordenamientos internos a más tardar el 7 de mayo de 2026. En este contexto debe tenerse en cuenta también la Directiva (UE) 2019/1937, ya que los denunciantes suelen ser una fuente importante de información para el periodismo de investigación. Asimismo, se complementa con el Reglamento (UE) 2024/1083, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE, conocido como Reglamento Europeo sobre la libertad de los medios de comunicación, mediante el cual se busca proteger a los medios de comunicación de injerencias políticas mejorando la protección del derecho a informar, al establecer salvaguardas para evitar que las injerencias públicas y los conflictos de intereses de los propietarios de los medios de comunicación condicionen las decisiones editoriales permitiéndoles así operar en un mercado interior sin fronteras.

**15.-** Los objetivos de la Directiva y su encuadramiento en el Derecho de la Unión quedan definidos ampliamente en sus considerandos. Frente al texto inicial de la Comisión, la Directiva presenta esta parte más completa, en particular, en lo atinente al aspecto *iustificacional*. Comienza con un Considerando que sitúa la Directiva en el contexto de espacio de libertad, seguridad y justicia, la cooperación civil y la armonización procesal. El fundamento de la Directiva se halla en la defensa de los valores de la Unión Europea y del Estado de Derecho, del artículo 2 TUE, frente a la desinformación y el abuso por parte de los poderes políticos y económicos. Como se recoge en la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de noviembre de 2021, se trata de impedir conductas que socaven *“la libertad de los medios de comunicación y la participación democrática pública, lo que incluye las libertades de expresión y de información, de reunión y de asociación, amenaza los valores de la Unión consagrados en el artículo 2 del TUE”*. Y, de este modo, proteger el derecho consagrado en el art. 10.3 TUE, conforme al cual los ciudadanos de la Unión Europea tenemos derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Pero es, especialmente, el derecho consagrado en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el que se ve fuertemente comprometido con las conductas que la Directiva sanciona: el derecho a la libertad de expresión.

**16.-** La Directiva nace con el objeto de permitir a los órganos jurisdiccionales desestimar rápidamente demandas manifiestamente infundadas, total o parcialmente, contra personas físicas y jurídicas que se impliquen en la participación pública en asuntos de interés público, incluidos los periodistas, los editores, las organizaciones de medios de comunicación, los denunciantes de irregularidades y los defensores de los derechos humanos, así como las organizaciones de la sociedad civil, las ONG, los sindicatos, los artistas, los investigadores y los académicos, para disuadirles de la participación pública. Además de la desestimación rápida, la Directiva pretende adoptar otras medidas legislativas como el reembolso integral de los costes soportados por



el demandado y el derecho a una indemnización por daños y perjuicios.

**17.-** Se ampara no sólo a las personas físicas o jurídicas que se impliquen en la participación pública de manera directa, sino también indirecta. De forma tal que deben proteger a las personas físicas o jurídicas que, a título profesional o personal, apoyen, asistan, proporcionen bienes o presten servicios a otra persona con fines directamente relacionados con la participación pública en un asunto de interés público, como los abogados, los familiares, los proveedores de acceso a internet, las editoriales o las imprentas que se enfrenten a una acción judicial o estén amenazados con ella por apoyar, asistir, proporcionar bienes o prestar servicios a las personas contra las que se dirigen las demandas estratégicas.

**18.-** Crea la Directiva un nuevo criterio espacial de competencia jurisdiccional con el fin de garantizar que las personas contra las cuales se dirigen demandas estratégicas en la Unión dispongan de mecanismos eficaces en la Unión contra las acciones judiciales abusivas contra la participación pública interpuestas ante órganos jurisdiccionales de terceros países por un demandante domiciliado fuera de la Unión. Debe aplicarse con independencia de que se haya dictado una resolución o de que dicha resolución sea firme, ya que las personas que son el objetivo de demandas estratégicas pueden sufrir daños y perjuicios e incurrir en costas desde el inicio del proceso judicial y posiblemente incluso sin que se haya dictado ninguna resolución. No obstante, los Estados miembros deben poder limitar el ejercicio de la competencia jurisdiccional mientras el proceso esté aún pendiente en el tercer país, de conformidad con el Derecho nacional.

**19.-** La Directiva se limita a establecer normas mínimas, pudiendo los Estados miembros adoptar o mantener disposiciones que resulten más favorables para las personas que se implican en la participación pública, incluidas las disposiciones nacionales que establezcan garantías procesales más eficaces, como un régimen de responsabilidad que preserve y proteja el derecho a la libertad de expresión y de información.

**20.-** En este marco, tal y como se recoge en la MAIN, las principales causas que justifican la realización de este anteproyecto frente a demandas estratégicas contra la participación pública son:

- *«Protección del derecho constitucional a la participación pública. Basado en los derechos fundamentales a la libertad de expresión e información, participación en asuntos públicos, libertad de expresión y cátedra, vinculadas también al debate público. Se considera deber constitucional del Estado garantizar que los ciudadanos puedan opinar e implicarse en asuntos de interés general sin intimidación ni acoso.*
- *Respuesta a prácticas abusivas en tribunales que, aunque no se hayan producido en territorio español, están empezando a producirse en territorio europeo mediante el uso torticero de demandas.*
- *Necesidad de transponer la Directiva (UE) 2024/1069 dentro del plazo*



*establecido a más tardar el 7 de mayo de 2026.*

- *Equilibrio entre derechos fundamentales contrapuestos. Buscando armonizar el derecho del demandado a la participación pública con el derecho del demandante de acceso a la justicia.*
- *Extensión de la protección a litigios internos. Aunque la Directiva se centra en los litigios transfronterizos, se ha dejado un margen para que los países comunitarios amplíen su competencia a litigios internos como es el caso de este mismo anteproyecto de ley.*
- *Interés general más allá del caso individual. La protección de la participación pública se entiende como un bien colectivo, no solo como defensa del demandado. Por ello, se refuerzan las potestades de actuación de intervención en el proceso judicial de terceros con interés legítimo o que promuevan los derechos de las personas que se implican en la participación pública.»*

**21.-** Por ello, la regulación proyectada incide claramente en la materia consignada en el artículo 561.1.6ª LOPJ, al tener por objeto la tutela de los Tribunales de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 20 de la CE. En consecuencia, se justifica que el presente informe se extienda al conjunto del anteproyecto con el objeto de cumplir la primaria función de la potestad de informe de este Consejo de coadyuvar a que las normas que puedan incidir en el ejercicio de la jurisdicción, así como las que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales, mantengan la adecuada perfección técnica y guarden la debida coherencia con los principios constitucionales.

**22.-** Con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

### **III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LOS ANTEPROYECTOS**

**23.-** El anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil, para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1969 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a las pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas viene precedido por una exposición de motivos, y se integra por dos artículos, el primero de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por el que se crea un nuevo Título V,



en el Libro IV, con tres capítulos, y el artículo segundo de modificación de la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil. Termina con una disposición transitoria única y tres disposiciones finales. Se opta por introducir un nuevo Título V, pese a no existir el Título IV por el hecho de que este título se introduce mediante el Anteproyecto de Ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, que ahora es el Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

**24.-** El Capítulo I contiene el ámbito de aplicación, el cual se extiende a conflictos transfronterizos y a los internos, excluyéndose los procesos penales, administrativos y el arbitraje. En el proceso civil se incluyen los procesos para la adopción de medidas cautelares y los procedimientos destinados a obtener información o a obtener o conservar pruebas. También se contienen diversos conceptos como el de participación pública, asuntos de interés público, para terminar con la definición de asuntos transfronterizos.

**25.-** En el Capítulo II se contienen las disposiciones generales, las que serán aplicables a cualquier demanda dirigida a una persona por su implicación en la participación pública, entre ellas las atinentes a las medidas de protección para cuya aplicación baste acreditar que la demanda tiene como fundamento algún acto de participación pública realizado por el demandado. En su Sección 1ª se regula la intervención de terceros en el proceso a través del apoyo al demandado, o de la aportación de información al tribunal. En la Sección 2ª se regula la caución y en la tercera, la desestimación temprana de la demanda

**26.-** El Capítulo III contiene las disposiciones especiales en materia de acciones abusivas contra la participación pública. Se divide en dos secciones, la primera contiene las disposiciones comunes, y la segunda, el régimen específico de las distintas medidas correctivas.

**27.-** El artículo segundo del anteproyecto modifica la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil, con el objeto de proteger a los ciudadanos europeos frente a las demandas contra la participación pública presentadas en terceros Estados.

**28.-** La disposición transitoria única prevé la aplicación de la ley a los procesos que se inicien mediante demandas o solicitudes presentadas con posterioridad a su entrada en vigor.

**29.-** Las disposiciones finales son tres. La primera dispone que esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1.6ª CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación procesal. La segunda establece que mediante esta ley se incorpora al Derecho español la Directiva 2024/1069, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a las pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas. Y, finalmente, la tercera señala la entrada en vigor de la ley a los



veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

**30.-** El anteproyecto de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la transposición del artículo 17 de la Directiva (UE) 2024/1969 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («*demandas estratégicas contra la participación pública*»), viene precedido por una Exposición de Motivos y se integra por un artículo único, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

**31.-** El artículo único modifica el artículo 22 quinqués de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, para introducir la regla especial del foro judicial. Se añade así un nuevo párrafo g).

**32.-** La disposición transitoria establece el ámbito de aplicación del artículo 22 quinqués LOPJ.

**33.-** Las disposiciones finales incorporan al ordenamiento interno el artículo 17 de la Directiva, complementando la transposición de la Directiva llevada a cabo mediante ley ordinaria de modificación de la Ley de Enjuiciamiento civil y de la Ley de cooperación jurídica internacional en materia civil, su título competencial ex artículo 149.1.6 CE y su entrada en vigor.

#### **IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY**

**34.-** Como consideración preliminar que permita enmarcar las importantes especialidades en la normativa procesal vigente que introduce al anteproyecto, cabe afirmar que las SLAPP van más allá del mero ataque a la libertad de expresión, pues implican intimidación y conllevan una presión moral y económica a través de procedimientos judiciales que buscan poner fin a un compromiso público activo. En este sentido, suponen una ofensiva contra los derechos fundamentales de la sociedad civil que se dirige a la línea de flotación de la propia Democracia y del Estado de Derecho. En consecuencia, esta forma de litigación no puede sino considerarse una disfunción del propio sistema, tanto legal como judicial, que carece formalmente de mecanismos eficaces para evitar estas situaciones que aprovechan el desequilibrio de poder.

**35.-** El esquema a instaurar describe un proceso civil disuasorio de demandas abusivas o claramente carentes de fundamento, para lo cual se reconoce la inoperancia del modelo actual, habida cuenta que se caracteriza por suprimir cualquier traba limitadora del derecho de acceso al proceso judicial. Con el proceso especial diseñado en el anteproyecto no se busca impedir el acceso a la jurisdicción, los controles no son *ex ante*, sino que se activan una vez presentada la demanda infundada o abusiva. Para determinar el ámbito de



aplicación se establecen indicios a partir de los cuales se puede identificar la demanda como infundada o abusiva.

**36.-** En este marco, cabe destacar que en el anteproyecto se busca, por un lado, transponer una Directiva y, por otro, resaltar que con las SLAPP se fuerzan y desvirtúan algunos de los principios procesales más básicos, al tratar de articular una acción abusiva o carente de fundamento y que implica *de facto* una quiebra de la igualdad de las partes. Ello es así porque se configuran como acciones para la protección de derechos e intereses que se presumen legítimos, pero bajo esa envoltura esconden un verdadero objeto, que no es otro que hostigar al demandado a través de un proceso judicial arbitrario en el que se ve obligado a participar como sujeto pasivo.

**37.-** En virtud del principio de autonomía procesal, corresponde al Derecho nacional establecer las normas específicas de procedimiento, forma y tramitación de las solicitudes de garantías procesales, por el órgano jurisdiccional que conoce del asunto. Ello significa que los Estados miembros pueden decidir aplicar las normas de procedimiento civil ya existente, como condiciones para la aplicación de las garantías procesales, o pueden optar por establecer normas específicas, siempre que se respeten los requisitos mínimos establecidos en la Directiva, conforme dispone su artículo 3.

**38.-** El ordenamiento español no cuenta hasta ahora con un mecanismo procesal específico para combatir las SLAPP. Los instrumentos actualmente disponibles pueden resultar insuficientes, como sucede con la eventual sanción por acusación y denuncia falsa prevista en el artículo 416 del Código Penal, en la medida en que operan *ex post*, no evitan el daño inicial y se circunscriben al ámbito penal.

**39.-** En el ámbito del proceso civil hemos de incidir en el hecho de que tradicionalmente se parte del principio según el cual, se deben remover los obstáculos para el ejercicio de la acción ante los tribunales, con independencia de la probabilidad de obtener un resultado estimatorio o no, o de prosperabilidad de la pretensión. La última palabra la tienen los tribunales, y sólo en el caso de una desestimación total de las pretensiones entra en aplicación la condena en costas como consecuencia estrictamente procesal. No obstante, el principio de buena fe procesal cada vez está más presente en las leyes procesales como regla de comportamiento con su correspondiente sanción económica, tal y como prevé el artículo 247 LEC "*Respeto a las reglas de la buena fe procesal. Multas por su incumplimiento*".

**40.-** Con este anteproyecto se verifica que, frente al tradicional proceso civil al que pueden acudir los ciudadanos que se crean vulnerados en sus derechos, con potenciación del derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, el cambio de paradigma se produce cuando el ejercicio de este derecho se realiza con fines espurios, lo que provoca una doble consecuencia: la primera de orden público pues se acude a la justicia con conocimiento de la falta de fundamento de la pretensión, y se hace un uso indebido del servicio público



de justicia; la segunda se centra en los perjuicios ocasionados al demandado, que sufre un acoso y castigo con la mera interposición de estas demandas.

**41.-** El anteproyecto supone modificar la Ley de Enjuiciamiento Civil, añadiendo un nuevo Título V en el Libro IV, con el que se crea un proceso especial rubricado «*Proceso sobre acciones ejercitadas con motivo de la participación pública del demandado*», aunque realmente se trata de introducir importantes especialidades procesales en la tramitación del proceso ordinario principal de que se trate, todo ello llevando a cabo una transposición apegada al tenor de la Directiva en orden a que se ha de tener en cuenta, tal y como se explicita en su Exposición de Motivos “*el delicado equilibrio entre dos derechos fundamentales que exige la regulación de esta materia: por un lado, el derecho del demandado a la participación pública y, por otro lado, el derecho de acceso a la justicia del demandante*”. En efecto, la estructura, los principios rectores y las fases esenciales del procedimiento permanecen inalterados, limitándose la intervención a través del anteproyecto a establecer determinadas reglas singulares -principalmente en materia de admisión, carga de la prueba y régimen de cosas- que operan como modulaciones del cauce ordinario. Por ello, más que ante un auténtico proceso especial en sentido de técnica procesal, nos hallamos ante un conjunto de especialidades en el proceso ya existente, cuya finalidad es adaptar su tramitación a las específicas circunstancias del objeto litigioso, pero sin desplazar el régimen general ni conseguir crear un procedimiento independiente, aunque así lo regule.

**42.-** Además, tal y como permite la Directiva en su artículo 3 en el anteproyecto se ha optado por introducir disposiciones más favorables para proteger a las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas contra la participación pública en asuntos civiles. Así, entre otras decisiones, en él se amplía el ámbito de aplicación a los litigios internos junto a los transfronterizos.

**43.-** Debe notarse que esta extensión de las garantías contenidas en la Directiva a situaciones regidas por el derecho nacional (esto es, litigios que carezcan de las notas necesarias para ser conceptuados como transfronterizos a los efectos de la Directiva) determina que en los casos de litigios internos cabe considerar que nos encontramos en un caso en que la regulación nacional entra en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea, a los efectos de aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea conforme a la doctrina sentada en la sentencia de 26 de febrero de 2013, Gran Sala, Åkerberg Fransson, C-617/10, pues la extensión de la Directiva a situaciones de derecho interno está permitida por la propia Directiva (art. 3.1 Directiva).

**44.-** Por otro lado, en cambio, conforme a la doctrina de la sentencia de 26 de febrero 2023, Gran Sala, Melloni, C-399/11, la extensión de la regulación de la Directiva a los litigios internos cabe calificarla como una situación no



plenamente armonizada por el Derecho de la Unión, por lo que, con arreglo a la doctrina Melloni, *«las autoridades y tribunales nacionales siguen estando facultados para aplicar estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales, siempre que esa aplicación no afecte al nivel de protección previsto por la Carta, según su interpretación por el Tribunal de Justicia, ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión»* (STJUE de 26 de febrero de 2023, C-399/11, párrafo 60).

**45.-** En este sentido, cabe señalar que en los supuestos en que la pretensión del demandante se fundamente en la protección de un derecho fundamental del que sea titular (señaladamente, el derecho al honor o a la intimidad personal o familiar, reconocidos en el art. 18.1 CE), en la aplicación de las garantías procesales de los demandados, como forma de tutela de los derechos fundamentales vinculados con la participación pública, deberá tenerse en cuenta que la tutela judicial impetrada lo es de un derecho fundamental respecto del que la autoridad judicial tiene, también, el deber de amparar (art. 53.2 CE). En estos supuestos el litigio planteará un conflicto de derechos en el que la aplicación de las garantías de la posición del demandado habrá de estar precedida por un juicio ponderativo que tenga debidamente en cuenta la dimensión constitucional y el peso respectivo, atendidas las circunstancias, de los derechos fundamentales en conflicto.

**46.-** La peculiaridad de los supuestos en que se planteen un conflicto de derechos entre demandante y demandado ha sido puesta de manifiesto por la propia Directiva en su considerando 7: *«El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental que ha de ejercerse con sentido del deber y responsabilidad, teniendo en cuenta el derecho fundamental de las personas a obtener información imparcial, así como el respeto del derecho fundamental a la protección de la reputación, la protección de los datos personales y la intimidad. En caso de conflicto entre esos derechos, toda persona debe poder acudir a los tribunales, respetándose el principio del proceso equitativo. A tal fin, la presente Directiva debe dejar al órgano jurisdiccional que conozca del asunto ejercer su facultad discrecional para apreciar si la aplicación de las garantías pertinentes es adecuada en cada caso concreto.»*

**47.-** Este necesario margen de apreciación judicial a la hora de aplicar las garantías previstas en la Directiva en los supuestos de conflicto de derechos fundamentales se refuerza cuando se trate de litigios internos por imperativo, como se ha señalado, del artículo 53.2 CE y la doctrina constitucional sobre los casos de colisión entre los derechos fundamentales del artículo 18.1 y del artículo 20.1 CE.

**48.-** Más allá de las finalidades generales perseguidas por la reforma, un análisis detenido del anteproyecto precisa valorar el exacto contenido del articulado proyectado.



## **A) Capítulo I. Ámbito de aplicación de este título**

**49.-** El nuevo título se aplica, según lo previsto en el artículo 886, tanto a los litigios transfronterizos como a los litigios internos, al ser esta última una opción que la Directiva deja a los Estados miembros. Ya la Comisión Europea abogó por esta extensión en su Recomendación (UE) 2022/758, de 27 de abril, 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. En cualquier caso, al incrementar el contexto transfronterizo normalmente el coste del proceso, pudiendo hacer más agresivo el uso de las demandas estratégicas contra la participación pública, se prevén ciertas reglas especiales.

**50.-** Su ámbito de aplicación no se extiende al proceso penal, ni al administrativo ni al arbitraje, pues las medidas previstas no se ajustan a la estructura de esos procesos. Así bien, se constriñe el ámbito de aplicación dentro del proceso civil en sentido amplio, incluyendo los procesos para la adopción de medidas cautelares -artículos 721 a 747 LEC- y los procedimientos destinados a obtener información -diligencias preliminares (artículos 256 a 263 LEC)- o a obtener o conservar pruebas -exhibición de documentos y cosas (artículos 328 a 332 LEC), aseguramiento de la prueba (artículos 293 a 296 LEC) y prueba anticipada (artículos 295 a 298 LEC)-.

**51.-** Respecto a su ámbito subjetivo lo concreta en su vertiente pasiva en las personas físicas o jurídicas con motivo de su participación pública. La delimitación es amplia, sin necesidad de enunciar los colectivos que se integran en esta categoría, como sí hace la Directiva en su Considerando (6): *“periodistas, editores, organizaciones de medios de comunicación, los denunciantes de irregularidades y los defensores de los derechos humanos, así como las organizaciones la sociedad civil, las ONG, los sindicatos, los artistas, los investigadores y los académicos”*.

**52.-** En el artículo 877 se definen tres conceptos. El de *“participación pública”* que es la que constriñe el ámbito de aplicación a fin de delimitar cuándo se han de aplicar una serie de garantías o beneficios procesales para el demandado, evitando que estos se extiendan más allá del ámbito que se quiere proteger, buscando no vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva.

**53.-** Tanto el legislador comunitario como el español concreta la *“participación pública”* en la realización de cualquier declaración o actividad por parte de una persona física o jurídica en ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión y de información, la libertad de las artes y de las ciencias o la libertad de reunión y de asociación, y que atañe a asuntos de interés público actuales o futuros, incluidas la creación, exposición, la publicidad, u otros tipos de promoción de comunicaciones, publicaciones o trabajos periodísticos, políticos, científicos, académicos, artísticos de comentario o satíricos, y actividades de mercadotecnia. La participación pública también puede incluir actividades relacionadas con el



ejercicio de la libertad artística y de cátedra, el derecho a la libertad de asociación y de reunión pacífica.

**54.-** La participación pública incluye igualmente las actividades preparatorias, de apoyo o de asistencia que tengan un vínculo directo e intrínseco con la declaración o la actividad que sea objeto de demandas estratégicas para inhibir la participación pública. Dichas actividades deben guardar una relación directa con un acto de participación pública concreto o basarse en un vínculo contractual entre la persona contra la cual se dirige efectivamente una demanda estratégica y la persona que realiza la actividad preparatoria, de apoyo o de asistencia. Ejercitar una acción, no contra un periodista o un defensor de los derechos humanos, sino contra la plataforma de internet en la que aquellos publican su trabajo o contra la empresa que imprime un texto o una tienda que lo vende, puede ser una forma eficaz de silenciar la participación pública, ya que sin esos servicios las opiniones no pueden publicarse ni, por tanto, influir en el debate público.

**55.-** La definición de "*asuntos de interés público*" también parte de la redacción dada en la Directiva, entendiéndose que comprende cualquier asunto que afecte al público de tal manera que este pueda tener un interés legítimo en él, en particular, en ámbitos como:

La defensa de los derechos fundamentales, la salud pública, la seguridad, el medio ambiente o el clima. Comprende cuestiones como la igualdad de género, la no discriminación, la protección frente a la violencia de género, la protección del Estado de Derecho o la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. Debe también incluir 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 los derechos de los consumidores o los trabajadores. Como se dice en la MAIN "*Los litigios puramente individuales entre un consumidor y un fabricante o prestador de servicios en relación con un bien, producto o servicio solo deben estar incluidos en el concepto de interés público cuando el asunto contenga un elemento de interés público, por ejemplo, cuando un producto o servicio no cumpla las normas medioambientales o de seguridad*".

También se consideran asuntos de interés público:

- Las actividades de una persona física o jurídica que sean personalidades de relevancia pública, dado que, como dice la Directiva en su considerando (24), "*puede existir un interés legítimo del público en ellas*". No obstante, el asunto no se reputará de interés público por no existir interés legítimo cuando la única finalidad de una declaración o actividad relativa a dichas personas sea satisfacer la curiosidad de un público determinado por los detalles de la vida privada de una persona física.
- Los asuntos que sean objeto de examen por parte de un órgano



legislativo, ejecutivo o judicial, o por parte de cualquier órgano público en el marco de un procedimiento legalmente establecido. En el caso de asuntos que sean objeto de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo relativo a una persona o grupo de personas determinadas, será necesario que tengan un alcance jurídico que trascienda el caso concreto.

- Siempre se consideran asuntos de interés público las acusaciones de corrupción, fraude o cualquier otro delito o infracción administrativa en relación con tales asuntos. La enumeración que hace la ley no es exhaustiva y, en consecuencia, puede comprender también otros delitos como el blanqueo de capitales, extorsión, coacción, acoso sexual y violencia de género, u otras formas de intimidación y delincuencia, incluidos la delincuencia financiera y los delitos medioambientales.
- Las actividades cuya finalidad sea proteger los valores consagrados en el artículo 2 TUE, incluidas la protección de los procesos democráticos contra injerencias indebidas y la lucha contra la desinformación.

**56.-** La Directiva en su artículo 1 establece que las garantías previstas se aplicaran en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas. Sin embargo, en la exposición de motivos se indica que los Estados al trasponer la misma pueden extender esas garantías a los asuntos internos. En este sentido, el anteproyecto presentado a informe define "asuntos transfronterizos" tomando el criterio de la Directiva -art- 5-, aunque se formula de modo que también permite su aplicación en términos unilaterales por referencia a España, de forma tal que la norma podría aplicarse a asuntos internos, entendiéndose como tales aquellos en los que ambas partes tienen su domicilio en España. No obstante, habría que poner atención a lo previsto en la Exposición de Motivos al respecto, pues parece dar a entender lo contrario la definición de "asuntos transfronterizos" se toma también de la Directiva, pero se formula en términos unilaterales por referencia a nuestro país, exigiendo que las dos partes tengan su domicilio en España".

## **B) Capítulo II. Disposiciones generales**

**57.-** En el Capítulo II se contienen tres medidas, a saber, la intervención de terceros en apoyo del demandado, la caución y la desestimación temprana. Para la adopción de cualquiera de estas tres medidas se exige que la demanda se dirija contra una persona por su implicación en la participación pública. Además, en función de la medida específica de que se trate, se requiere la concurrencia de determinados elementos adicionales. Lo que no se exige es la acreditación del elemento intencional que caracteriza una demanda como "*abusiva contra la participación pública*", salvo excepcionalmente y de manera indiciaria, en relación con el alcance de la caución.



**58.-** En la Sección 1ª se regula como intervención de terceros en apoyo del demandado, en el artículo 888, la intervención para realizar alegaciones y, en el artículo 889, la intervención para aportar información.

**59.-** El tercero puede intervenir para apoyar al demandado, se trata de una intervención en interés de parte, por ello, de forma atinada, se condiciona a que ésta lo autorice. Se trata de un supuesto de intervención adhesiva simple, acogida en nuestro ordenamiento en el artículo 13 LEC, pues el tercero accede al proceso para colocarse en la posición de demandado, afirmando ser titular de una relación jurídica dependiente, de modo que se verá afectado de modo reflejo por la decisión que se tome en el proceso sobre ésta.

**60.-** En estos casos la legitimación es muy amplia, en línea con el artículo 9 de la Directiva, acogiendo a asociaciones, organizaciones, sindicatos y otras entidades que tengan un interés legítimo en salvaguardar o promover los derechos de las personas que se implican en la participación pública. No hay prevista restricción alguna a entidades nacionales, ni se establece control previo de legitimación general, dejándose la decisión al criterio del órgano judicial. Se trata de evitar la dilación procesal a la vista de que las demandas estratégicas contra la participación pública es precisamente lo que buscan.

**61.-** Con ese mismo fin de evitar dilaciones, la intervención sólo puede tener por objeto realizar alegaciones y, por otro lado, su solicitud no tiene efectos suspensivos sobre la tramitación del proceso. Además, se autoriza al órgano judicial a limitar el número de intervenciones y se establece que no cabrá recurso contra la resolución que se pronuncie sobre la solicitud de intervención.

**62.-** Se añade en su número 3 que este régimen especial de intervención en los procesos cuyo objeto sean demandas fundamentadas en la realización de algún acto de participación pública del demandado no perjudica la aplicación del régimen general de intervención previsto en el artículo 13 LEC. Es por ello que sería conveniente que, dado que en este precepto de la LEC la entrada del interviniente puede hacerse en cualquier momento del proceso, en lo previsto en el artículo 888, a la vista de que la intervención se limitará a la realización de alegaciones, se especifique si hay un momento procesal para ello o pueden realizarse a lo largo de todo el proceso.

**63.-** Por otro lado, se permite que se aporte información y los sujetos que pueden aportar dicha información coinciden con los que pueden intervenir en el proceso para realizar alegaciones -artículo 889-. Se prevé que la participación es para aportar información relativa al caso, y ello es debido a que se trate más que de apoyo al demandado, de apoyo al Tribunal mediante la facilitación de información que pudiese ser relevante para el caso, en concreto para apreciar si una demanda tiene como fin impedir o restringir la participación pública. Esta intervención se asemeja notablemente al *amicus curiae*, esto es, persona u organización que no es parte directa en un juicio, pero interviene para aportar información, argumentos o perspectivas útiles al



tribunal. Figura que ya está prevista en la LEC a través del artículo 15 bis respecto de la Comisión Europea, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas respecto de los procesos de defensa de la competencia y de protección de datos. Sin embargo, el anteproyecto no establece la incidencia en el procedimiento que pueda tener esta información si se incorpora después de la vista de juicio, sería recomendable que en la norma se estableciera el traslado a las partes y la posibilidad de hacer alegaciones sobre dicha información, cuando se reciba tras la vista de juicio dado que esa información puede tener trascendencia para conformar los hechos probados que dan lugar a la sentencia y puede tener incidencia directa en la resolución del procedimiento.

**64.-** La intervención de terceros en estos procedimientos no reviste calidad de parte ni mediatiza, desplaza o reemplaza a éstas; debe ostentar un interés legítimo en la decisión que pondrá fin al pleito en el que se presenta, interés que debe exceder el de los directamente afectados por la resolución concreta; su actuación no devenga honorarios ni tiene efectos vinculantes para el tribunal; el informe no constituye una pericia; se trata de un interviniente interesado y comprometido, es decir, que más que amigo del tribunal es amigo de la causa.

**65.-** Se les exime de intervenir con abogado y procurador. Además, la legitimación se define en términos muy amplios y se deja al arbitrio del tribunal la decisión sobre la pertinencia de dicha intervención, así como su contenido, tiempo y modo en que ha de aportarse la información. En este tipo de intervención se reducen al mínimo los plazos y se establece la irrecurribilidad de la decisión sobre la incorporación de la información a las actuaciones.

**66.-** En la Sección 2ª se regula el instituto de la caución, y ello es consecuencia de que en la Directiva se prevé la constitución de una caución para cubrir las costas procesales y, en su caso, cubrir daños y perjuicios causados al demandado. Con ello incorpora, como garantía procesal frente a pretensiones infundadas, la "*cautio judicatum solvi*".

**67.-** Se puede exigir al demandante que preste caución, siendo presupuesto general de aplicación que se trate de una demanda presentada contra una persona con motivo de su implicación en la participación pública, debiendo concurrir circunstancias que lleven al tribunal a apreciar, tras un juicio provisional e indiciario fruto de las alegaciones que las partes deban hacer en la audiencia que se prevé, que la demanda pudiera ser considerada abusiva contra la participación pública; o que pudiera impedir o dificultar la efectividad de una condena en costas, o, en su caso, el pago de una indemnización de daños y perjuicios. Se buscan con ello dos finalidades concurrentes, por un lado, proteger el interés económico del demandado ante una decisión judicial a su favor y, por otro, disuadir económicamente al demandante de utilizar torticeramente los recursos judiciales para limitar o



restringir la participación pública. En estos supuestos es de obligado cumplimiento por el órgano jurisdiccional encontrar un equilibrio entre dicha medida y el derecho del demandante de acceso a la justicia, por ello se prevé que, con el fin de asegurar una adecuada ponderación entre la protección del demandado y el derecho a la tutela judicial efectiva, la caución no pueda resultar un obstáculo desproporcionado al ejercicio del derecho de acceso a la justicia, correspondiendo la apreciación de esta circunstancia a los órganos judiciales -art. 890.4-.

**68.-** La caución que se regula tiene una naturaleza aseguratoria de las consecuencias del proceso, tanto procesales como materiales, que cabe equiparar a la fianza que nuestro ordenamiento exige para el ejercicio de la acción popular en el proceso penal -art. 280 LECr-. Este órgano constitucional considera que se trata de una medida que no condiciona la personación en el proceso del demandante, tal y como ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal constitucional respecto de la acción popular, siempre que no sea desproporcionada, tratándose de una cantidad que afecte gravemente al derecho a la tutela judicial efectiva -Sentencias 79/1999, de 26 de abril y 147/1985, de 29 de octubre-. En este sentido, la STC 50/1998, señala que la concreta ponderación de la fianza es *“una cuestión de hecho que los Tribunales deben resolver con arreglo a los criterios de legalidad”*. Por ello, habrá de apreciar en cada caso *“si la fianza exigida es o no gravemente desproporcionada hasta el punto de restringir el derecho fundamental invocado por merecer la calificación de arbitraria o manifiestamente irrazonable”*. Además, la STC 62/1983, de 11 de julio, sienta la doctrina según la cual *“la exigencia de una fianza no es en sí misma contraria al contenido esencial del derecho, siempre que su cuantía, en relación a los medios de a quienes pretenden ejercitarlo, no impida u obstaculice gravemente su ejercicio, pues ello conduciría en la práctica a la indefensión que prohíbe el artículo 24.1 CE”*.

**69.-** También tiene la misma naturaleza que la caución que se debe prestar en caso de solicitud de medidas cautelares en virtud del artículo 728.3 LEC, para la adopción de diligencias preliminares conforme al art. 256.3 LEC, o para el acceso a fuentes de prueba del artículo 283 bis c) LEC.

**70.-** De forma acertada se distingue para prestar caución entre asuntos internos y asuntos transfronterizos, pues en estos últimos el coste de defenderse puede ser significativamente mayor, por lo que se brinda en ellos una mayor protección al demandado. Es por esto que se prevé, por un lado, que la caución puede alcanzar los daños y perjuicios que el proceso pueda causarle para el caso de que el tribunal condene al demandante a indemnizar dichos daños por el carácter abusivo contra la participación pública de la demanda. Especialidad concebida para los demandados con domicilio en España ante la mayor dificultad de ejecutar una sentencia de condena en el extranjero. Por otro lado, se establece que, si el demandado ha sido declarado en rebeldía, la caución para cubrir las costas procesales puede ser exigida de



oficio. Especialidad para los demandados rebeldes con domicilio en el extranjero que se personen posteriormente, por el mayor coste que les supone comparecer ante un tribunal español. En el supuesto de asuntos internos no cabe la intervención de oficio del Tribunal, previsión acertada por cuanto se respetan los principios dispositivo y de aportación de parte que rigen en el proceso civil.

**71.-** Se contiene la previsión conforme a la cual, en el caso de que se aprecie por el tribunal el indicio de abusividad contra la participación pública, la caución se extenderá, según el artículo 891, al importe total estimado de los gastos de abogado y de otros profesionales que no estén sujetos a tarifa o arancel, sin sujeción al límite previsto en el apartado 3 del artículo 394 LEC y sin que el tribunal tenga en cuenta el grado de participación que hubiera podido tener el demandado en un medio adecuado de resolución de controversia, pues se hayan exentos los procesos de protección civil de derechos fundamentales. En todo caso, resulta conveniente que se excepcione la posibilidad de atender al grado de participación en aquellos supuestos en los que se acuda a un MASC, en atención a que supone un gasto y una dilación más para el demandado.

**72.-** Sobre la solicitud de caución habrá de resolverse previo un incidente en el que se dará audiencia a las partes, derivando el anteproyecto al que se sigue para la desestimación temprana, siempre con carácter previo a la contestación de la demanda, salvo que cuando la petición se base en hechos nuevos o de nueva noticia, en cuyo caso se solicitará cuando estos acaezcan o se conozcan. En atención a lo que el anteproyecto trata de primar en este procedimiento, la celeridad, para la decisión sobre la caución se prevé en el artículo 892, en términos semejantes a lo previsto para la desestimación temprana, la reducción de los plazos procesales y que el recurso frente a la decisión sobre la caución no tenga efectos suspensivos.

**73.-** Como mecanismo de protección del demandado se regula en el artículo 893 que una vez acordada la caución, la tramitación del procedimiento quedará en suspenso hasta que el demandante la preste en el importe y en la forma dispuestos por el Tribunal. De manera tal que, si la caución no se prestare en los diez días siguientes a la notificación de la resolución que la acuerde, el o la letrado/a de la Administración de Justicia habrá de ordenar, mediante decreto, el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de lo que resulte, en su caso, del recurso de apelación que se hubiere interpuesto contra el auto que acordó la caución. Este mismo efecto de la falta de prestación de caución se prevé en la LEC, en su artículo 258, en el marco de solicitud de diligencias preliminares, por lo que no es una regulación ajena a nuestro proceso, aunque no sea lo general.

**74.-** Una vez prestada la caución, si la resolución fuese revocada en apelación y la caución no se hubiere aplicado al pago de las costas y, en su caso, de los daños y perjuicios, el letrado o letrada de la Administración de Justicia ordenará de oficio la devolución al demandante de la caución o de la parte de



la caución que corresponda, de conformidad con la resolución dictada en el recurso de apelación. Además, que la resolución que ponga fin al proceso debe indicar el modo en que la caución deba resolverse o, en su caso, aplicarse al pago de las costas y de los daños y perjuicios. Si, tras aplicar la caución a ese pago, existiere sobrante, el letrado o la letrada de la Administración de justicia habrá de ordenar de oficio su devolución al demandante.

**75.-** La Sección 3.<sup>a</sup> se refiere a la denominada «desestimación temprana». En un estudio realizado en 2023 por Columbia Global Freedom of Expression de la Universidad de Columbia (Article 19, «¿Cómo responden los tribunales a las SLAPP? Análisis de decisiones judiciales seleccionadas de todo el mundo», Colección especial de jurisprudencia sobre libertad de expresión, dirs. Lee Bollinger y Catalina Botero-Marino), se constata que, en los casos analizados, las decisiones favorables fueron adoptadas por los tribunales superiores solo tras años de litigio, una vez que los demandados habían invertido considerables recursos financieros y psicológicos, así como tiempo y energía, para lograr la desestimación de las demandas. Esta constatación pone de relieve la necesidad de que este tipo de acciones puedan ser inadmitidas o desestimadas en la fase más temprana posible del proceso.

**76.-** La figura de la desestimación temprana viene recogida en la Rule 12(b)(6) de las *Federal Rules of Civil Procedure* de los Estados Unidos de América, que prevé la posibilidad de excepcionar la “*failure to state a claim upon which relief can be granted*”, o en la Part 24 –“*Summary Judgment*”- de las *Civil Procedure Rules* inglesas. En el plano internacional, la institución de la *early dismissal* tiene su referente más conocido en el arbitraje de inversiones. En efecto, se trata de un procedimiento ajeno al derecho procesal civil español, cuyo origen puede verse en la *Common Law*, aplicado inicialmente al arbitraje de inversiones, que permite a las partes solicitar al tribunal arbitral la resolución de una o varias cuestiones manifiestamente carentes de fundamento, en una etapa inicial o temprana del procedimiento, para terminar el procedimiento o reducir el número de cuestiones a resolver en el laudo final. En el proceso anglosajón instituciones como el *discovery* o el *disclosure* permiten anticipar el material probatorio con dos finalidades, por un lado, establecer criterios sobre facilidad probatoria con repercusión en una posible inversión de la carga de la prueba; y, por otro lado, dar la posibilidad a las partes y al órgano judicial de valorar indiciariamente la viabilidad de la pretensión.

**77.-** En el anteproyecto el tribunal puede proceder a la desestimación temprana de la demanda cuando aprecie que la pretensión es manifiestamente infundada, siempre que su causa de pedir sea un acto de participación pública del demandado, tras el examen de las alegaciones y pruebas presentadas por las partes. El presupuesto de la desestimación temprana es, pues, el carácter manifiestamente infundado de las pretensiones ejercitadas, siempre que éstas tengan su causa de pedir en un



acto de participación pública del demandado. Esta previsión puede suscitar dudas desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que produce efectos equiparables a los de una sentencia desestimatoria sobre el fondo del asunto. No obstante, su incorporación resulta inevitable en tanto que la Directiva, en su artículo 11, dispone expresamente que *«los Estados miembros garantizarán que los órganos jurisdiccionales puedan desestimar, tras un examen adecuado, pretensiones contra la participación pública por ser manifiestamente infundadas en la fase más temprana posible del proceso, de conformidad con el Derecho nacional»*.

**78.-** En atención a lo contenido en la Directiva, el artículo 894.1 del anteproyecto se prevé que el tribunal podrá proceder a la desestimación *“en la fase más temprana del proceso”*, lo que deviene ciertamente indeterminado e inconcreto. El caso es que en el artículo 896, donde se prevé el incidente por el que se resuelve la desestimación temprana, se regula que el demandado podrá solicitar su solicitud de desestimación temprana *“en cualquier momento hasta la contestación a la demanda”*, salvo que acaecieran hechos nuevos o de nueva noticia conforme al artículo 286 LEC, supuesto en que podrá solicitarse con posterioridad. Es por ello que debería referirse a que habrá de resolverse por el Tribunal antes de la contestación a la demanda, dado que el proceso quedará en suspenso desde el momento de haberse presentado la solicitud o promovido el incidente para la desestimación. Habrá, así pues, de solicitarse en la primera comparecencia del demandado, sin perjuicio de una solicitud posterior cuando se base en circunstancias nuevas o de nueva noticia. En esa solicitud, el demandado podrá interesar además la declaración de abusividad contra la participación pública, así como, a título subsidiario, la exigencia de caución

**79.-** En su tratamiento podría ser considerado como una cuestión incidental de previo pronunciamiento, en cuanto *“incidencia que ocurra durante el juicio y cuya resolución sea absolutamente necesaria, de hecho o de derecho, para decidir sobre la continuación del juicio por sus trámites ordinarios o su terminación”*, según lo así previsto en el actual artículo 391.3º LEC. Pero lo cierto es que no se trata de una incidencia acaecida durante el juicio sino desde el comienzo. Por eso su naturaleza no puede ser incidental, sino de tutela procesal privilegiada por razón de la trascendencia social del bien jurídico protegido. Se trata de una verdadera decisión desestimatoria sobre el fondo del asunto adoptada a *limine litis*, con todas las consecuencias que conlleva que el objeto del proceso haya sido juzgado.

**80.-** Esta previsión se sitúa en un plano distinto y más intenso que el ya contemplado en el artículo 11.2 de la LOPJ y en el artículo 247 de la LEC, preceptos ambos que consagran los principios de buena fe procesal y de proscripción del abuso de derecho y del fraude de ley o procesal. En efecto, aunque tales normas habilitan a los órganos jurisdiccionales para rechazar conductas procesales abusivas, su aplicación se concibe tradicionalmente como un control que se proyecta sobre el fondo del litigio y cuyo resultado se



exterioriza, por regla general, en la resolución definitiva. Por el contrario, la regulación analizada introduce una lógica distinta, al permitir un pronunciamiento anticipado que desplaza ese juicio de inadmisión a una fase temprana del procedimiento.

**81.-** El artículo 6.2 de la Directiva prevé que las medidas relativas a las garantías procesales consistentes en el procedimiento de desestimación temprana y sus caracteres, y las medidas correctivas, también pueden ser adoptadas de oficio. En el anteproyecto la regla general es la instancia de parte para que el tribunal pueda proceder a la desestimación temprana de la pretensión. Esta regla se exceptiona en los asuntos transfronterizos, cuando el demandado permanezca en rebeldía.

**82.-** En este proceso no se aplica, y debería recordarse con una expresa alusión o remisión al correspondiente precepto de la LEC -art. 5 bis- en el anteproyecto, el requisito de procedibilidad de haber intentado un método adecuado de solución de controversias previamente, introducido por la LO 1/2025 de eficiencia procesal, cuando se trate de un proceso sobre derechos fundamentales -art. 5.2-.

**83.-** La decisión de desestimación de una pretensión manifiestamente infundada en una fase temprana del proceso conlleva riesgos para el demandante y para la tutela judicial. Para garantizar el derecho fundamental a una resolución judicial sobre el fondo, el artículo 895 prevé algo que es obvio y como tal no es necesario regular, aunque así lo haga la Directiva en su artículo 12, se trata del hecho de que corresponde al demandante demostrar que la demanda es fundada, y es que al actor le corresponde la prueba de los hechos constitutivos de su acción.

**84.-** A continuación, el anteproyecto regula en el artículo 896, con la finalidad de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva, un incidente. No se regula como una reconvencción del demandado, sino a través de procedimiento similar al previsto en la LEC para la figura de las excepciones reconvenzionales, en el sentido de que amplían el objeto del litigio, al exceder el debate procesal propuesto por el actor. Así, se le da tratamiento de excepción material cuya especialidad se manifiesta tanto en la existencia de un trámite de alegaciones que permite la contradicción de lo alegado, con la posibilidad de aportar los documentos en los que el actor fundamenta su oposición, como en la obligación del tribunal de resolver sobre la excepción alegada pronunciándose con fuerza de cosa juzgada. Se le está dando de esta manera un trámite al actor que le garantiza la posibilidad de contestar y contradecir de forma efectiva las alegaciones del demandado. Así, cuando el demandado formula solicitud de desestimación temprana, en ella podrá realizar las alegaciones y proponer las pruebas de las que pretenda valerse, y es ahí cuando se abre un incidente en el que, conforme se prevé correctamente en el art. 896, el demandante podrá realizar alegaciones y proponer pruebas sobre el hecho de que la expresión cuestionada, si se interpuso la demanda, por ejemplo, en protección al derecho al honor, la



intimidación o la propia imagen, ha causado un perjuicio real, ya sea por su falsedad, por su carácter innecesariamente insultante o vejatorio, o por la ausencia de un interés público legítimo en la información difundida. Se trata de fundamentar su pretensión con un principio de prueba cuando el demandado haya solicitado una desestimación temprana, de modo que el tribunal esté en situación de apreciar si la demanda es o no manifiestamente infundada. De modo que, si el demandante no logra demostrar la fundamentación de sus alegaciones, la resolución judicial, será perjudicial para el demandante, por aplicación de las normas de la carga de la prueba contenidas en el artículo 217 LEC.

**85.-** La naturaleza de la declaración o de la actividad como acto de participación pública se configura como requisito de admisibilidad para su tramitación como tutela privilegiada. Pero, para que el tribunal pueda resolver sobre la procedencia o no de este procedimiento, es preciso que el demandado aporte información, y en su caso acredite *prima facie*, la existencia de pruebas justificativas, especialmente en los casos en que el tribunal no tenga acceso a las pruebas por otros medios. Para esta acreditación *prima facie* en el proceso, sería conveniente que el legislador habilitara expresamente el uso de lo previsto en el precepto relativo exclusivamente a los procedimientos de reclamación de daños por infracción del derecho a la competencia y algunas acciones de competencia desleal y protección de secretos empresariales, esto es, al uso del que puede hacer el demandado al "acceso a las fuentes de prueba" contemplado en el artículo 283 bis a), apartado 1, de la LEC.

**86.-** El rechazo de la solicitud de desestimación temprana previsto en el artículo 897, no prejuzga una futura declaración de abusividad contra la participación pública acompañada de la imposición de medidas correctivas. Así bien, es posible que, al inicio del proceso, el demandado solicite simultáneamente la desestimación temprana y la declaración de abusividad. Si el órgano judicial no tiene la certeza debida en ese momento, rechazará la desestimación temprana y podrá diferir el pronunciamiento sobre la declaración de abusividad al momento de dictar sentencia. En esta fase se tramitará el proceso por completo, con más alegaciones y con todas las pruebas.

**87.-** La norma europea establece que, en virtud del principio de autonomía procesal, los Estados garantizarán que una resolución que conceda una desestimación temprana pueda ser objeto de recurso. Y admite que también pueda ser recurrible la resolución que la deniega. A la vista de ello, en el anteproyecto se excluye el recurso contra el auto que desestime la petición de desestimación temprana. Sin embargo, cabe recurso de apelación contra el auto que acuerde la desestimación temprana, por la transcendencia que supone la resolución estimatoria. Con esta posibilidad no sólo se busca el equilibrio entre las partes procesales, sino también que la tutela privilegiada del demandado no impida el derecho de acceso a la justicia del demandante,



cuando introduce pretensiones legítimas.

**88.-** En aquellos supuestos en los que la desestimación temprana es parcial, en interés del demandante, se regula la posibilidad de que, si el tribunal lo juzga oportuno, quede en suspenso el procedimiento principal durante la tramitación del recurso.

### **C) Capítulo III. Disposiciones especiales en materia de acciones abusivas contra la participación pública**

**89.-** En la Sección 1ª se regulan las disposiciones especiales en materia de acciones abusivas contra la participación pública, en particular, en el artículo 899 se concreta que el ámbito de aplicación definido es el de acciones judiciales abusivas contra la participación pública.

**90.-** Según se prevé en el artículo 900, para que el tribunal aprecie la existencia de acciones judiciales abusivas contra la participación pública, es preciso que concurren cumulativamente dos condiciones: por un lado, una objetiva, exigiéndose que la acción sea infundada, de forma tal que no toda demanda manifiestamente infundada tiene que ser considerada abusiva, pero sí cabe entender que una demanda abusiva es manifiestamente infundada; por otro, una subjetiva o intencional, la que se concreta en que ha de tener como objetivo principal impedir, restringir o penalizar al demandado por su participación pública, y no hacer valer realmente un derecho. De manera que, en estos casos, el éxito en la vía judicial puede llegar a ser algo secundario o, incluso, prescindible, ya que lo verdaderamente importante no es ganar, sino dilatar la campaña de acoso todo lo posible, porque la mayor duración del proceso siempre juega a favor de los promotores. En consecuencia, la estrategia es mantener la presión al máximo para generar el llamado *chilling effect*, el efecto paralizante, desalentador, desmotivador o desincentivador. Es decir, el propósito, último del actor puede no ser realmente lograr una condena, sino solo provocar la autorrepresión o autocensura tanto del propio demandado como de cualquier otra persona o entidad que pueda sentirse contraria a los intereses de quien reacciona a través de la SLAPP.

**91.-** La definición expresa el elemento teleológico subyacente en la acción abusiva, ya que el ejercicio de la acción tiene un carácter estratégico, debido a que su objetivo real es instrumentalizar el proceso como medio para acosar al demandado, obligándole a personarse en la causa y a mantenerse en la misma, asumiendo con ello el coste temporal, económico y reputacional que implica, con el consiguiente desgaste personal en todos esos ámbitos.

**92.-** En esta definición no se contiene, como sí se hace en la Directiva, la referencia al desequilibrio de poder entre las partes (*“las acciones judiciales que no se interponen para hacer valer o ejercer realmente un derecho, sino que tienen por objetivo principal impedir, restringir o penalizar la participación pública, a menudo explotando un desequilibrio de poder entre*



*las partes, y en los que se formulan pretensiones infundadas”), pero si lo utiliza el anteproyecto como indicio probatorio en el marco de la carga de la prueba.*

**93.-** La aplicación de las especialidades procesales exige, en orden a ponderar el derecho del demandado a la participación pública, con el derecho de acceso a la justicia del demandante, dejarlo a criterio judicial en atención a las circunstancias. Así se recoge también en la Directiva, según la cual *“debe dejarse al órgano jurisdiccional que conozca del asunto ejercer la facultad discrecional para apreciar si la aplicación de las garantías pertinentes es adecuada en cada caso concreto”*. Es por ello que en el anteproyecto se establecen en el artículo 901 ciertas pautas o parámetros para objetivar, en la medida en que resulte posible, si resulta procedente esa aplicación.

**94.-** La carga de probar que la acción es fundada corresponde al actor. La carga de probar el elemento intencional, es decir, que el objetivo principal de la acción es impedir, restringir o penalizar al demandado por su participación pública, corresponde al demandado. A estos efectos, se recoge una lista no exhaustiva de indicios a fin de facilitar la prueba que corresponden casi literalmente con los previstos en la Directiva, aun cuando se adiciona como uno más el desequilibrio de poder entre las partes que en la Directiva ya estaba contenida en la definición de acción judicial abusiva. Cabe destacar que la realización de actuaciones procesales de mala fe, como la dilación indebida del proceso, la búsqueda fraudulenta o abusiva de un foro de conveniencia, o la renuncia o el desistimiento efectuados en un momento avanzado del procedimiento con finalidad espuria, ya se encuentra prevista en nuestra LEC, en concreto en su artículo 247.

**95.-** El anteproyecto describe así las tácticas procesales maliciosas del demandante, tratándose de detectar por el órgano jurisdiccional el uso malicioso de instituciones procesales y del propio proceso con el fin de silenciar y coaccionar a agentes sociales que participan en el debate público, así:

*“1º El carácter desproporcionado, excesivo o irrazonable de la demanda o de parte de ella, incluida la cuantía excesiva del litigio.*

*2º La existencia de múltiples procesos iniciados por el demandante o partes asociadas en relación con asuntos similares.”*

Así dispuesto, en principio no es necesario que sean procesos contra el mismo demandado, si bien puede identificarse un *modus operandi* o un patrón de conducta en el demandante.

*“3º La intimidación, el acoso o las amenazas por parte del demandante o de sus representantes, antes del proceso o durante este, así como cualquier conducta semejante por parte del demandante en asuntos similares o concurrentes.*



*4º La realización de actuaciones procesales con mala fe, como la dilación indebida del proceso, la búsqueda fraudulenta o abusiva de un foro de conveniencia o la renuncia o desistimiento realizados en un momento avanzado del proceso con mala fe.*

*5º Cualquier otro hecho o circunstancia del que pueda inferirse que el demandante pretende explotar un desequilibrio de poder entre las partes.”*

**96.-** En definitiva, se enumeran una serie de circunstancias tanto procesales como extraprocesales que denotan la posibilidad de hallarse ante una acción judicial abusiva según la apreciación del órgano jurisdiccional.

**97.-** Se prevé, sin ser necesario pues es únicamente el reconocimiento del principio de adquisición procesal, el que una vez que una prueba es admitida en el proceso, se convierte en parte del mismo y puede ser utilizada por cualquier parte o por el propio tribunal de oficio. No hay precepto alguno en la LEC que se refiera a dicho principio, pero viene siendo admitido jurisprudencialmente -STS de 31 de mayo de 2005 (ECLI:ES:TS:2005:3520) y STS de 27 de diciembre de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:8474)-. Conforme a este principio, la prueba practicada puede ser valorada por el Juez, produciendo efectos favorables o desfavorables para cualquiera de las partes, con independencia de cuál de ellas hubiera propuesto su práctica.

**98.-** Se requiere instancia de parte, conforme al artículo 902, para la declaración de abusividad contra la participación pública. Se excepciona en los asuntos transfronterizos, en cuyo caso la declaración podrá hacerse de oficio en los supuestos en los que el demandado permanezca en rebeldía. En estos supuestos la información y el material probatorio del que disponga el tribunal para tomar la decisión de oficio puede ser insuficiente, es por ello que cobra aquí real relevancia la figura de la intervención. La posible apreciación de oficio de la abusividad y eventuales medidas correctivas deberá ser anunciada por el tribunal al demandante y otras partes personadas con anterioridad al juicio o vista del proceso principal a fin de puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente. Esta protección no distingue entre demandados con domicilio en España o con domicilio en el extranjero.

**99.-** Se distingue el procedimiento según se promueva cumulativamente o no. Así, si se promueve junto con la desestimación temprana, se habrán de seguir los trámites del incidente de desestimación temprana. Pero si la declaración se promueve en el marco del proceso principal, tras un trámite de alegaciones escritas, se habrán de utilizar los trámites del proceso principal. En cualquier caso, cuando la solicitud de declaración de abusividad contra la participación pública se haga en las actuaciones iniciales, bien sea al solicitar la desestimación temprana, bien en la contestación a la demanda a través de la alegación de excepciones materiales extintivas, no exige el anteproyecto la interposición por el demandado de demanda reconvenional, sin perjuicio de la necesaria audiencia previa a las partes e intervinientes propia de las excepciones reconvenionales. Procede efectuar una valoración



positiva, en la medida en que se articula un incidente con comparecencia que permite a las partes formular alegaciones, lo que resulta especialmente relevante habida cuenta de la incidencia de la medida en el derecho a la tutela judicial efectiva, que exige la observancia de un debate contradictorio.

**100.-** Cabe que, en el marco del proceso principal, si aparecieran hechos nuevos o de nueva noticia, que se realice la alegación en un momento posterior a la contestación a la demanda.

**101.-** El pronunciamiento sobre la abusividad contra la participación pública habrá de hacerse, según consta en el artículo 902.6 en *“la resolución que ponga fin al proceso se pronunciará sobre la declaración de abusividad contra la participación pública. El mismo pronunciamiento deberá, en su caso, incluirse en el auto que acuerde la desestimación temprana parcial”*. Se olvida con ello de que también cabe dicha declaración, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 897.3, en el auto que acuerde la desestimación temprana de la pretensión.

**102.-** Necesaria es la previsión del artículo 902.7 según la cual *“La renuncia, el desistimiento o cualquier modificación de las pretensiones por parte del demandante no impedirán que el tribunal declare que la acción ejercitada es abusiva contra la participación pública”*, y ello en atención a que tal y como regula el art. 901, indicio que cabe alegar y probar en el proceso por acciones abusivas es la realización de actuaciones procesales con mala fe, como la dilación indebida del proceso, la búsqueda fraudulenta o abusiva de un foro de conveniencia o la renuncia o desistimiento realizados en un momento avanzado del proceso con mala fe.

**103.-** Junto a la solicitud de declaración judicial de abusividad contra la participación pública se podrá solicitar también la adopción de medidas correctivas, aunque alguna de éstas, por su naturaleza, pueden adoptarse en un momento posterior.

**104.-** Las medidas correctivas exigen para su adopción que la demanda se califique como *“abusiva contra la participación pública”*, esto es, será necesario acreditar su carácter infundado y el elemento intencional asociado al objetivo de cercenar la participación pública del demandado.

**105.-** Se le atribuyen al órgano judicial varias potestades de actuación de oficio, destacadamente en lo que se refiere a la adopción y ejecución de medidas de tipo disuasorio. Esta previsión es acorde a lo que permite a los Estados miembros la Directiva en su artículo 6.2, según el cual podrán disponer que las medidas relativas a las garantías procesales previstas en los capítulos III (desestimación temprana) y IV (medidas correctivas) puedan ser adoptadas de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del asunto.

**106.-** En el mismo sentido se permite al demandado interesar este tipo de medidas hasta el final del proceso. Todo ello en el mismo espíritu de la Directiva, la que procura proveer al demandado de mecanismos para



equilibrar la situación en el caso concreto, así como conseguir un efecto de prevención especial y general, que disuada al demandante y a otros sujetos de interponer nuevas demandas estratégicas contra la participación pública.

**107.-** Una de las medidas correctivas propuestas es la condena en costas - art. 903- la que debe imponerse necesariamente si la demanda se ha considerado abusiva contra la participación pública, regulándose una excepción al régimen general de las costas en lo relativo a que la condena al demandante no se sujeta al límite legal que prevé el apartado 3 del art. 394 LEC, y sin que el tribunal tenga en cuenta el grado de participación que hubiera podido tener el demandado en un medio adecuado de resolución de controversias.

**108.-** Siempre a instancia del demandado -artículo 904- se podrá condenar a la indemnización por daños y perjuicios, una vez de declarada la abusividad contra la participación pública y probada la existencia de los daños. Si la cuantía no está determinada en la resolución, la determinación podrá hacerse siguiendo el régimen especial de los artículos 712 y ss de la LEC para la liquidación de daños y perjuicios, frutos y rentas y la rendición de cuentas. Hace además referencia el precepto a que la resolución que determine la cuantía de los daños y perjuicios será ejecutable conforme a lo establecido en los artículos 517 y ss de la LEC, previsión innecesaria pues dichos preceptos son los que contienen los títulos ejecutivos.

**109.-** Cabe imponer otras medidas correctivas, nunca de forma automática, a instancia de parte o de oficio -artículo 905-. Con ellas se pretende prevenir que el demandante y otros posible futuros demandantes realicen conductas similares en el futuro. El presupuesto se formula en términos amplios y su concreción se deja al criterio del tribunal, atendiendo a las circunstancias del caso, lo que incluye el propio interés del demandado en la adopción de las medidas, como a las conductas pasadas contra la participación pública que hubiera llevado a cabo el demandante y al riesgo de conductas futuras. Estas medidas podrán ser acordadas de oficio o a instancia de parte. Si fueren interesadas por el demandado se hará al solicitar la declaración de abusividad de la acción contra la participación pública, o en cualquier momento anterior a la finalización del juicio o vista. Esta última oportunidad es debida a que, solicitada la declaración de abusividad contra la participación pública en la contestación a la demanda, la tramitación del proceso revele conductas del actor que le hagan merecedor de medidas correctivas más graves de las que inicialmente se podían prever.

**110.-** La primera medida referenciada es la multa disuasoria que se regula en el artículo 906 y su adopción no procede por la mera declaración de que la demanda es abusiva contra la participación pública, como sí ocurre con el pago de las costas. Para que el tribunal la imponga se habrá de atender al principio de proporcionalidad y teniendo en cuenta todas las circunstancias concurrentes, los perjuicios que, al procedimiento, a la otra parte o a la Administración de Justicia se hubieren podido causar, la capacidad económica



del demandante y las conductas pasadas contra la participación pública llevadas a cabo por el demandante y el riesgo de conductas similares en el futuro.

**111.-** El tribunal habrá de realizar una ponderación en atención a las circunstancias del caso, de forma tal que el anteproyecto añada ciertos parámetros para fijar su cuantía inspirados en las normas que regulan las infracciones del deber de buena fe procesal aunque, por exigencias de la Directiva, se excluye el límite cuantitativo regulado en el artículo 247 LEC (límite cuantitativo de ciento ochenta a seis mil euros, sin que en ningún caso pueda superar la tercera parte de la cuantía del litigio).

**112.-** Se prevé también la publicación de la resolución que declare que la demanda es abusiva contra la participación pública, o de parte de ella, en medios de comunicación. Es al órgano judicial al que corresponde determinar el contenido de la publicación, en atención a lo previsto en el artículo 907, siendo a cargo de la parte demandante el coste.

**113.-** La forma de ejecución de la medida consistente en la cesación o prohibición de realizar conductas contra la participación pública se ejecuta en la forma prevista en el régimen general de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tal y como regula el artículo 908.

#### **D) Artículo segundo. Modificación de la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil**

**114.-** El artículo 16 de la Directiva ordena a los Estados miembros que deben garantizar que se *“deniegue el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones dictadas en terceros Estados a raíz de una acción judicial contra la participación pública”*. Las condiciones para accionar el motivo de denegación serían: que la resolución dictada a raíz de una acción judicial contra la participación pública sea extra-UE; tener una conexión con la UE, en concreto, la resolución dictada por los tribunales del tercer Estado tiene que contemplar una acción contra una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro; y, que la acción judicial sea manifiestamente infundada o abusiva de conformidad con el derecho del Estado miembro en el que se solicita tal reconocimiento o ejecución.

**115.-** Se trata de una medida disuasoria pues desactiva en la Unión cualquier condena en un tercer Estado y crea una suerte de escudo europeo para los domiciliados en la Unión en un supuesto que queda al margen de las normas de reconocimiento del Reglamento Bruselas I bis (Reglamento (UE) nº 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil) y en manos de normas de origen interno o eventualmente de Convenios internacionales.



**116.-** Se podría haber optado, en el proceso de transposición de la Directiva, por incluirlo en alguno de los motivos de denegación ya previstos, como podría ser el orden público, dado que en la Ley 29/2015, en su artículo 46 a) dispone como causa de denegación el orden público. Ello se podría haber justificado en el hecho de que, para aplicar esta excepción, sería necesario revisar el fondo, y ello solo sería posible cuando se analiza si la resolución es o no contraria al orden público del foro de reconocimiento y ejecución. Sin embargo, se ha optado por incluir un nuevo motivo de denegación específico respecto de resoluciones de terceros Estados contra la participación pública.

**117.-** Así, se modifica el artículo 48 estableciéndose una excepción frente a la regla general de prohibición de revisión del fondo del asunto de la decisión extranjera que la Ley 29/2015 prevé. La regla general contenida en el Reglamento Bruselas I bis es el que no se pueda denegar el reconocimiento de resolución extranjera por el hecho de que el órgano judicial extranjero haya aplicado un ordenamiento distinto al que habría correspondido según las reglas del Derecho Internacional Privado, no pudiendo ser en ningún caso objeto de una revisión en cuanto al fondo. Pero esto se excepciona, pues el anteproyecto prevé que como, por definición, la sentencia extranjera habrá sido de condena al demandado, la apreciación de que la demanda fue abusiva contra la participación pública requerirá llevar a cabo una revisión del fondo de dicha sentencia. Así se establece una excepción a la regla general de no revisión del fondo de la decisión extranjera. Es por ello que se modifica el apartado 2 del artículo 46, introduciéndose un apartado 3 en el que se prevé la tipificación legal de un motivo adicional de denegación del reconocimiento de resoluciones judiciales extranjeras. Se trata de un motivo específico de denegación del reconocimiento en España de una sentencia dictada por un tercer Estado, cuando esta derive de una demanda abusiva contra la participación pública.

**118.-** La disposición transitoria única dispone como la normativa prevista se aplica exclusivamente a los procesos que se inicien mediante demandas o solicitudes presentadas con posterioridad a su entrada en vigor.

**119.-** La disposición final primera define su título competencial, que no es otro que el artículo 149.1.6ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación procesal.

**120.-** La disposición final segunda prevé que con esta norma se incorpora al Derecho español la Directiva 2024/1069, del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas ("*demandas estratégicas contra la participación pública*").

**121.-** Por último, la disposición final tercera señala que su entrada en vigor tendrá lugar a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, previsión esta que resulta innecesaria por aplicación del artículo 2.1 CC.



## **I. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA**

**122.-** El artículo 17 de la Directiva preceptúa introducir un foro especial en las normas de derecho internacional privado de los Estados miembros de protección a las partes demandadas judicialmente de forma abusiva en terceros Estados. Las partes demandadas podrán solicitar ante el órgano jurisdiccional de su domicilio una indemnización por los daños y perjuicios que hayan sufrido y por las costas en que hayan incurrido en el proceso o en las que razonablemente se espere que incurran. De forma tal que en el considerando 44 de su Preámbulo se explica que el foro previsto, debe aplicarse con independencia de que se haya dictado una resolución o de que dicha resolución sea firme. También prevé que el Estado miembro puede decidir regular la posibilidad de decretar la suspensión del procedimiento que deberá decidir sobre la indemnización, mientras el proceso incoado en el tercer Estado esté pendiente.

**123.-** Con este precepto la Directiva garantiza a los domiciliados en la Unión el acceso a la justicia ante los tribunales de su domicilio para solicitar indemnización por los daños y perjuicios, y por las costas que hubiera ocasionado aquella demanda estratégica. Es decir, se asegura la garantía regulada en el Capítulo IV (medidas correctivas frente a las acciones judiciales abusivas), ya se haya presentado la demanda estratégica ante tribunales de la Unión, ya ante tribunales de un tercer Estado. A tal fin, la Directiva establece un "criterio especial" de competencia: el domicilio del demandante. En este contexto, es un foro de competencia pro acceso a la justicia que, no solo blindo el acceso en la Unión, sino que lo facilita.

**124.-** Además se exige para ser de aplicación que las acciones abusivas sean promovidas contra domiciliados en la Unión por demandantes domiciliados fuera de la Unión. Esta previsión es clara en previsibilidad y certeza, y evidencia la frontera entre Bruselas I bis y la norma de competencia de la Directiva, porque el foro en materia de reclamación por daños y gastos del art. 17 se aplica, sencillamente, cuando el domicilio del demandado (demandante estratégico ante tribunales de tercer Estado) no está en la Unión.

**125.-** Tal y como se recoge en la Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la transposición del artículo 17 de la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas, se podría haber optado por rango orgánico u ordinario para esta norma de competencia judicial. Se hace alusión a que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, condensada en su sentencia 128/2018, de 29 de noviembre, el alcance de la reserva de ley orgánica que deriva del artículo 122.1 CE en la materia "*constitución de los Juzgados y Tribunales*", se



relaciona, como mínimo, con *“el diseño básico de la organización judicial y la definición genérica del ámbito de conocimiento litigioso de los diversos órdenes jurisdiccionales”*. Y mantiene a este respecto que *“aunque en el caso que nos ocupa, la introducción del foro especial de competencia exigido por la Directiva 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, no supondría una definición genérica del ámbito de conocimiento litigioso de los tribunales civiles españoles y, por tanto, su introducción en nuestro ordenamiento a través de una ley ordinaria sería conforme a la Constitución Española, la ubicación sistemática más adecuada del nuevo foro de competencia es un precepto que tiene carácter orgánico (el artículo 22 quinqués de la LOPJ), por lo que se ha optado finalmente, en aras de la prudencia y la seguridad jurídicas, por articular la introducción de dicho foro mediante la presente ley orgánica, que resulta, así, complementaria de la Ley (ordinaria) de protección de las personas frente a las demandas civiles estratégicas contra la participación pública”*.

**126.-** Así bien, la Directiva exige la adopción de una medida de carácter más agravada, que consiste en el establecimiento de un foro especial de competencia judicial internacional para poder reclamar una indemnización por los daños y perjuicios, incluidas las costas procesales, que el demandado con domicilio en España haya sufrido como consecuencia de una demanda abusiva contra la participación pública interpuesta en un tercer Estado. Dado que la introducción de esta medida exige la modificación de la LOPJ, se ha optado por llevarla a cabo mediante una ley orgánica, en lugar de una ley ordinaria.

**127.-** En correspondencia con lo así previsto también añade un nuevo apartado g) al artículo 22 quinqués LOPJ, según el cual, los Tribunales españoles serán competentes en las acciones de reclamación de daños y perjuicios que hayan sufrido y de las costas en que haya incurrido una persona física o jurídica domiciliada en España en relación con un proceso iniciado contra ella en un tercer Estado y cuyo objeto fuese, de conformidad con el Derecho español, una acción judicial abusiva contra su participación pública presentada por un demandante domiciliado en un tercer Estado. No se limita el ejercicio de la competencia jurisdiccional a que el proceso extranjero haya concluido, lo que se entiende por este órgano constitucional como una regulación más protectora del demandado. La Directiva permite que los Estados miembros limiten el ejercicio de la competencia jurisdiccional mientras esté pendiente el proceso en el tercer Estado, lo que supone no reconocer que los daños y los gastos de la víctima se sufren desde el principio del procedimiento. Por ello, la solución dada en el anteproyecto permite reclamar estando en curso el proceso iniciado por la demanda estratégica, no solo en reclamación de los gastos ocasionados sino de aquellos que razonablemente quepa esperar.

**128.-** Las condiciones exigidas son, en primer lugar, que el proceso haya sido incoado en un tercer Estado; en segundo término, que el solicitante de la



indemnización tenga su domicilio en España; asimismo, que se trate de una acción judicial abusiva contra la participación pública, cuya calificación corresponde efectuar al tribunal español; y, finalmente, que la parte demandada en la acción de indemnización —que es la actora en el proceso extra-UE— tenga su domicilio fuera de la Unión Europea.

**129.-** Se trata de una medida disuasoria pues desactiva en la Unión cualquier condena en un tercer Estado y crea una suerte de escudo europeo para los domiciliados en la Unión en un supuesto que queda al margen de las normas de reconocimiento del Reglamento Bruselas I bis y en manos de normas de origen interno o eventualmente de Convenios internacionales. En puridad obedece al cruce de la lógica teleológica con la lógica espacial: crear un espacio anti-SLAPP para los domiciliados en la Unión, también cuando la demanda estratégica se plantea ante tribunales de un tercer Estado. La protección se articula con técnica internacional privatista actuando sobre el reconocimiento y sobre la competencia judicial internacional.

## **II. CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** A través del anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y la Ley 29/2015, de 30 de julio, de Cooperación jurídica internacional en materia civil, para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1969 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas, se introduce un nuevo título en la Ley de Enjuiciamiento civil, Título V en el Libro IV, con el que se crea un proceso especial rubricado «*Proceso sobre acciones ejercitadas con motivo de la participación pública del demandado*», aunque realmente se trata de introducir importantes especialidades procesales en la tramitación del proceso ordinario principal de que se trate, todo ello llevando a cabo una transposición apegada al tenor de la Directiva en orden a que se ha de tener en cuenta, tal y como se explicita en su Exposición de Motivos “*el delicado equilibrio entre dos derechos fundamentales que exige la regulación de esta materia: por un lado, el derecho del demandado a la participación pública y, por otro lado, el derecho de acceso a la justicia del demandante*”. En efecto, la estructura, los principios rectores y las fases esenciales del procedimiento permanecen inalterados, limitándose la intervención a través del anteproyecto a establecer determinadas reglas singulares -principalmente en materia de admisión, carga de la prueba y régimen de cosas- que operan como modulaciones del cauce ordinario. Por ello, más que ante un auténtico proceso especial en sentido de técnica procesal, nos hallamos ante un conjunto de especialidades en el proceso ya existente, cuya finalidad es adaptar su tramitación a las específicas circunstancias del objeto litigioso, pero sin desplazar el régimen general ni conseguir crear un procedimiento independiente, aunque así lo regule.



**SEGUNDA.-** El nuevo proceso se aplica tanto a los litigios transfronterizos como a los litigios internos, al ser esta última una opción que la Directiva deja a los Estados miembros. No obstante, al incrementar el contexto transfronterizo normalmente el coste del proceso, pudiendo hacer más agresivo el uso de las demandas estratégicas contra la participación pública, se prevén ciertas reglas especiales. En cualquier caso, el anteproyecto presentado a informe define "*asuntos transfronterizos*" tomando el criterio de la Directiva -art- 5-, aunque se formula de modo que también permite su aplicación en términos unilaterales por referencia a España, de forma tal que la norma podría aplicarse a asuntos internos, entendiendo como tales aquellos en los que ambas partes tienen su domicilio en España. No obstante, habría que poner atención a lo previsto en la Exposición de Motivos al respecto, pues parece dar a entender lo contrario la definición de "*asuntos transfronterizos*" se toma también de la Directiva, pero se formula en términos unilaterales por referencia a nuestro país, exigiendo que las dos partes tengan su domicilio en España".

**TERCERA.-** Su ámbito de aplicación no se extiende al proceso penal, ni al administrativo ni al arbitraje, constriñéndose al proceso civil en sentido amplio, incluyendo los procesos para la adopción de medidas cautelares y los procedimientos destinados a obtener información o a obtener o conservar pruebas. En los supuestos en que la pretensión del demandante se fundamente en la protección de un derecho fundamental del que sea titular (señaladamente, el derecho al honor o a la intimidad personal o familiar, reconocidos en el art. 18.1 CE), la aplicación de las garantías procesales prevista en el anteproyecto de ley habrá de estar precedida por un juicio ponderativo que tenga debidamente en cuenta la dimensión constitucional y el peso respectivo, atendidas las circunstancias, de los derechos fundamentales en conflicto.

**CUARTA.-** En el Capítulo II se contienen tres medidas, a saber, la intervención de terceros en apoyo del demandado, la caución y la desestimación temprana, para cuya adopción se exige que la demanda se dirija contra una persona por su implicación en la participación pública. Además, en función de la medida específica de que se trate, se requiere la concurrencia de determinados elementos adicionales. Lo que no se exige es la acreditación del elemento intencional que caracteriza una demanda como "*abusiva contra la participación pública*", salvo excepcionalmente y de manera indiciaria, en relación con el alcance de la caución.

**QUINTA.-** Se regula la intervención de tercero para realizar alegaciones, a modo de lo previsto para la intervención adhesiva simple en el artículo 13 LEC, con una legitimación muy amplia (asociaciones, organizaciones, sindicatos y otras entidades que tengan interés legítimo), sin restricción alguna a entidades nacionales, ni control previo de legitimación general, dejándose la decisión a criterio del órgano judicial a fin de evitar dilaciones procesales. De hecho, se prevé expresamente que este régimen especial de



intervención en los procesos cuyo objeto sean demandas fundamentadas en la realización de algún acto de participación pública del demandado no perjudica la aplicación del régimen general de intervención previsto en el artículo 13 LEC. Es por ello que sería conveniente que, dado que en este precepto de la LEC la entrada del interviniente puede hacerse en cualquier momento del proceso, en lo previsto en el artículo 888, a la vista de que la intervención se limitará a la realización de alegaciones, se especifique si hay un momento procesal para ello o pueden realizarse a lo largo de todo el proceso.

**SEXTA.-** Se permite que se aporte información y los sujetos que pueden aportar dicha información coinciden con los que pueden intervenir en el proceso para realizar alegaciones -artículo 889-. Se prevé que la participación es para aportar información relativa al caso, y ello es debido a que se trate más que de apoyo al demandado, de apoyo al Tribunal mediante la facilitación de información que pudiere ser relevante para el caso, en concreto para apreciar si una demanda tiene como fin impedir o restringir la participación pública. Esta intervención se asemeja notablemente al *amicus curiae*, esto es, persona u organización que no es parte directa en un juicio, pero interviene para aportar información, argumentos o perspectivas útiles al tribunal. Figura que ya está prevista en la LEC a través del artículo 15 bis respecto de la Comisión Europea, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas respecto de los procesos de defensa de la competencia y de protección de datos. Sin embargo, el anteproyecto no establece la incidencia en el procedimiento que pueda tener esta información si se incorpora después de la vista de juicio, sería recomendable que en la norma se estableciera el traslado a las partes y la posibilidad de hacer alegaciones sobre dicha información, cuando se reciba tras la vista de juicio dado que esa información puede tener trascendencia para conformar los hechos probados que dan lugar a la sentencia y puede tener incidencia directa en la resolución del procedimiento.

**SÉPTIMA.-** En este proceso no se aplica, y debería recordarse con una expresa alusión o remisión al correspondiente precepto de la LEC -art. 5 bis- en el anteproyecto, el requisito de procedibilidad de haber intentado un método adecuado de solución de controversias previamente, introducido por la LO 1/2025 de eficiencia procesal, cuando se trate de un proceso sobre derechos fundamentales -art. 5.2-.

**OCTAVA.-** Se prevé la constitución de una caución para cubrir las costas procesales y, en su caso, cubrir los daños y perjuicios causados al demandado. Con ello incorpora, como garantía procesal frente a pretensiones infundadas, la *cautio judicatum solvi*. Se distingue para prestar caución entre asuntos internos y asuntos transfronterizos, pues en estos últimos el coste de defenderse puede ser significativamente mayor, por lo que se brinda en ellos una mayor protección al demandado. Es por esto que se prevé, por un



lado, que la caución puede alcanzar los daños y perjuicios que el proceso pueda causarle para el caso de que el tribunal condene al demandante a indemnizar dichos daños por el carácter abusivo contra la participación pública de la demanda; especialidad concebida para los demandados con domicilio en España ante la mayor dificultad de ejecutar una sentencia de condena en el extranjero. Por otro lado, se establece que, si el demandado ha sido declarado en rebeldía, la caución para cubrir las costas procesales pueda ser exigida de oficio; especialidad para los demandados rebeldes con domicilio en el extranjero que se personen posteriormente, por el mayor coste que les supone comparecer ante un tribunal español. En el supuesto de asuntos internos no cabe la intervención de oficio del Tribunal, previsión acertada por cuanto se respetan los principios dispositivo y de aportación de parte que rigen en el proceso civil.

**NOVENA.-** El tribunal puede proceder a la desestimación temprana de la demanda cuando aprecie que la pretensión es manifiestamente infundada, siempre que su causa de pedir sea un acto de participación pública del demandado, tras el examen de las alegaciones y pruebas presentadas por las partes. El presupuesto de la desestimación temprana es, pues, el carácter manifiestamente infundado de las pretensiones ejercitadas, siempre que éstas tengan su causa de pedir en un acto de participación pública del demandado. Esta previsión puede suscitar dudas desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que produce efectos equiparables a los de una sentencia desestimatoria sobre el fondo del asunto. No obstante, su incorporación resulta inevitable en tanto que la Directiva, en su artículo 11, dispone expresamente que *«los Estados miembros garantizarán que los órganos jurisdiccionales puedan desestimar, tras un examen adecuado, pretensiones contra la participación pública por ser manifiestamente infundadas en la fase más temprana posible del proceso, de conformidad con el Derecho nacional»*.

**DÉCIMA.-** La naturaleza de la declaración o de la actividad como acto de participación pública se configura como requisito de admisibilidad para la tramitación del incidente de la desestimación temprana como tutela privilegiada. Pero, para que el tribunal pueda resolver sobre la procedencia o no de este procedimiento, es preciso que el demandado aporte información, y en su caso acredite *prima facie*, la existencia de pruebas justificativas, especialmente en los casos en que el tribunal no tenga acceso a las pruebas por otros medios. Para esta acreditación *prima facie* en el proceso, sería conveniente que el legislador hiciera uso de lo previsto en el precepto relativo a los procedimientos de reclamación de daños por infracción del derecho a la competencia, esto es, al uso del que puede hacer el demandado al *“acceso a las fuentes de prueba”* contemplado en el artículo 283 bis a), apartado 1, de la LEC.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Se prevé que, para que el tribunal aprecie la existencia de acciones judiciales abusivas contra la participación pública, es preciso que



concurran cumulativamente dos condiciones: por un lado, una objetiva, exigiéndose que la acción sea infundada, de forma tal que no toda demanda manifiestamente infundada tiene que ser considerada abusiva, pero sí cabe entender que una demanda abusiva es manifiestamente infundada; por otro, una subjetiva o intencional, la que se concreta en que ha de tener como objetivo principal impedir, restringir o penalizar al demandado por su participación pública, y no hacer valer realmente un derecho.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Cuando la solicitud de declaración de abusividad contra la participación pública se haga en las actuaciones iniciales, bien sea al solicitar la desestimación temprana, bien en la contestación a la demanda a través de la alegación de excepciones materiales extintivas, no exige el anteproyecto la interposición por el demandado de demanda reconvenicional, sin perjuicio de la necesaria audiencia previa a las partes e intervinientes propia de las excepciones reconvenionales. Dicha audiencia se articula en un incidente con comparecencia que permite a las partes formular alegaciones, lo que resulta especialmente relevante habida cuenta de la incidencia de la medida en el derecho a la tutela judicial efectiva, que exige la observancia de un debate contradictorio.

**DÉCIMA TERCERA.-** Junto a la solicitud de declaración judicial de abusividad contra la participación pública se podrá solicitar también la adopción de medidas correctivas, aunque alguna de éstas, por su naturaleza, pueden adoptarse en un momento posterior. Entre ellas se halla la multa disuasoria, añadiendo el anteproyecto ciertos parámetros para fijar su cuantía inspirados en las normas que regulan las infracciones del deber de buena fe procesal, aunque por exigencias de la Directiva se excluye el límite cuantitativo regulado en el artículo 247 LEC, lo cual puede afectar al derecho a la tutela judicial efectiva.

**DÉCIMA CUARTA.-** Se modifica el artículo 48 estableciéndose una excepción frente a la regla general de revisión del fondo del asunto de la decisión extranjera que la Ley 29/2015 prevé. Es por ello que se modifica el apartado 2 del artículo 46, introduciéndose un apartado 3 en el que se prevé la tipificación legal de un motivo adicional de denegación del reconocimiento de resoluciones judiciales extranjeras. Se trata de un motivo específico de denegación del reconocimiento en España de una sentencia de un tercer Estado deriva de una demanda abusiva contra la participación pública. Se podría haber optado, en el proceso de transposición de la Directiva, por incluirlo en alguno de los motivos de denegación ya previstos, como podría ser el orden público, dado que en la Ley 29/2015, en su artículo 46 a) dispone como causa de denegación el orden público. Ello se podría haber justificado en el hecho de que, para aplicar esta excepción, sería necesario revisar el fondo, y ello solo sería posible cuando se analiza si la resolución es o no contraria al orden público del foro de reconocimiento y ejecución.

**DÉCIMA QUINTA.-** A través del anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la



## **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Comisión de Estudios e Informes

transposición del artículo 17 de la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas, se añade un nuevo apartado g) al artículo 22 quinquies LOPJ, según el cual, los Tribunales españoles serán competentes en las acciones de reclamación de daños y perjuicios que hayan sufrido y de las costas en que haya incurrido una persona física o jurídica domiciliada en España en relación con un proceso iniciado contra ella en un tercer Estado y cuyo objeto fuese, de conformidad con el Derecho español, una acción judicial abusiva contra su participación pública presentada por un demandante domiciliado en un tercer Estado. No se limita el ejercicio de la competencia jurisdiccional a que el proceso extranjero haya concluido, lo que se entiende por este órgano constitucional como una regulación más protectora del demandado.

Es cuanto ha de informar este Consejo General del Poder Judicial.