

# RECOMENDACIONES

## RECOMENDACIÓN (UE) 2022/758 DE LA COMISIÓN

de 27 de abril de 2022

**sobre la protección de periodistas y defensores de los derechos humanos que participan en la esfera pública frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos («demandas estratégicas contra la participación pública»)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea establece que «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías».
- (2) El artículo 10, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») establece, entre otras cosas, los derechos al respeto de la vida privada y familiar (artículo 7), a la protección de datos de carácter personal (artículo 8), a la libertad de expresión y de información, que incluye el respeto de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación (artículo 11), así como a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47).
- (3) El derecho a la libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 11 de la Carta comprende el derecho a la libertad de opinión y de recibir o comunicar informaciones e ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. Si bien no se trata de un derecho absoluto, solo podrán introducirse limitaciones en él cuando estén establecidas por ley, respeten el contenido esencial de dicho derecho, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (artículo 52, apartado 1, de la Carta).
- (4) De conformidad con el artículo 52, apartado 3, de la Carta y con las explicaciones sobre la Carta, debe conferirse al artículo 11 de la Carta el significado y alcance del artículo 10, relativo a la libertad de expresión y de información, del Convenio Europeo de Derechos Humanos, según la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos protege la libertad de expresión y de información. Dentro del ámbito de aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, cualquier restricción debe estar prevista por la ley, ser necesaria en una sociedad democrática y realizarse con el fin de alcanzar los objetivos legítimos enunciados en el artículo 10, apartado 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- (5) El Convenio Europeo de Derechos Humanos también impone a los Estados contratantes la obligación positiva de salvaguardar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y de crear un entorno favorable para la participación en el debate público<sup>(1)</sup>. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos especifica además que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y es válida no solo para la información o las ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o

<sup>(1)</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de septiembre de 2010, Dink/Turquía (solicitudes n.ºs 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 y 7124/09), apartado 137. Véase asimismo, respecto a las obligaciones positivas derivadas del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el informe de la División de Investigación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: [https://www.echr.coe.int/documents/research\\_report\\_article\\_10\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/research_report_article_10_eng.pdf).

indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población <sup>(7)</sup>. Asimismo, ha aclarado que «en una sociedad democrática, incluso los grupos de campaña pequeños e informales [...] deben poder llevar a cabo sus actividades de manera eficaz y que existe un gran interés público en que los grupos y personas ajenos a la corriente general puedan contribuir al debate público difundiendo información e ideas sobre cuestiones de interés público general» <sup>(8)</sup>.

- (6) Los periodistas desempeñan una importante función a la hora de facilitar el debate público y de transmitir y recibir información, opiniones e ideas <sup>(4)</sup>. Es esencial que dispongan del espacio necesario para contribuir a un debate abierto, libre y justo y puedan luchar contra la desinformación y otras injerencias con fines de manipulación, también de actores de terceros países. Los periodistas deben poder ejercer su labor de manera eficaz para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a una pluralidad de opiniones en las democracias europeas.
- (7) Los defensores de los derechos humanos también desempeñan un papel esencial en las democracias europeas, especialmente en la defensa de los derechos fundamentales, los valores democráticos, la inclusión social, la protección del medio ambiente y el Estado de Derecho. Deben poder participar activamente en la vida pública y expresar sus opiniones sobre cuestiones políticas y en los procesos de toma de decisiones sin temor a la intimidación. Los defensores de los derechos humanos son personas u organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos fundamentales y otros derechos, incluidos los derechos medioambientales y climáticos, los derechos de las mujeres, los derechos de las personas LGBTIQ, los derechos de las personas pertenecientes a una minoría étnica o racial, los derechos laborales o las libertades religiosas.
- (8) Para que una democracia sea sana y próspera, es preciso que los ciudadanos puedan participar activamente en el debate público. Con el fin de garantizar una participación significativa, la población debe tener acceso a información fiable que le permita formarse sus propias opiniones y actuar con criterio propio en un espacio público en el que puedan expresarse libremente diferentes opiniones.
- (9) Para fomentar este entorno, es importante proteger a los periodistas y a los defensores de los derechos humanos de los procedimientos judiciales manifiestamente infundados y abusivos contra la participación pública, a los que comúnmente se denomina demandas estratégicas contra la participación pública («SLAPP», por sus siglas en inglés). Estos procedimientos judiciales son manifiestamente infundados o total o parcialmente infundados y contienen elementos de abuso que permiten suponer que su objetivo principal es impedir, restringir o penalizar la participación pública. El carácter desproporcionado, excesivo o irrazonable de la demanda o de una parte de ella; la existencia de múltiples demandas presentadas por el demandante en relación con asuntos similares, o actos de intimidación, acoso o amenazas por parte del demandante o sus representantes antes de iniciar una demanda estratégica son indicios de tal abuso. Estos procedimientos constituyen un abuso de los procedimientos judiciales y suponen una carga innecesaria para los órganos jurisdiccionales, ya que su objetivo no es acceder a la justicia, sino acosar y silenciar a las partes demandadas. Los procedimientos largos crean una carga para los sistemas judiciales nacionales.
- (10) Las demandas estratégicas contra la participación pública pueden adoptar la forma de una gran variedad de abusos legales, principalmente en asuntos civiles o penales, pero también en asuntos de Derecho administrativo, y pueden tener diversos fundamentos.

<sup>(7)</sup> Véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos de 7 de diciembre de 1976, Handyside/Reino Unido (solicitud n.º 5493/72), apartado 49.

<sup>(8)</sup> Véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos de 15 de febrero de 2005, Steel y Morris/Reino Unido (solicitud n.º 68416/01), apartado 89.

<sup>(4)</sup> La Recomendación CM/Rec (2022)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la promoción de un entorno favorable para un periodismo de calidad en la era digital establece que «[...]el periodismo de calidad, que se basa en las normas de la ética profesional y adopta distintas formas en función del contexto geográfico, jurídico y social, persigue el doble objetivo de actuar como guardián público en las sociedades democráticas y de contribuir a la sensibilización y la información del público» [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0) [documento en inglés]. En lo que respecta a los periodistas profesionales, la Resolución 2213 (2018) sobre el estatuto de los periodistas en Europa, aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, hace referencia a la «misión de informar al público sobre temas generales o especializados de la manera más responsable y objetiva posible» [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0) [documento en inglés].

- (11) Suelen iniciarlas personas o entidades con poder (por ejemplo, grupos de presión, sociedades y órganos estatales) en un intento por acallar el debate público. A menudo implican un desequilibrio de poder entre las partes, pues la parte demandante tiene más poder que la demandada, por ejemplo, desde el punto de vista financiero o político. Aunque no es un componente indispensable de los procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos, cuando existe un desequilibrio de poder aumentan notablemente los efectos perjudiciales e intimidatorios de los procedimientos judiciales contra la participación pública.
- (12) Las demandas estratégicas contra la participación pública pueden tener un impacto negativo en la credibilidad y la reputación de los periodistas y los defensores de los derechos humanos, en particular, y agotar sus recursos financieros y de otra índole. Pueden tener consecuencias psicológicas adversas para las personas que son objeto de ellas y sus familiares. Las demandas estratégicas contra la participación pública ponen en peligro la capacidad de los periodistas y de los defensores de los derechos humanos de desempeñar sus actividades. Como consecuencia de tales demandas, la publicación de información sobre un asunto de interés público puede retrasarse o impedirse por completo. En términos más generales, la existencia de dichas demandas puede tener un efecto intimidatorio sobre el trabajo de los periodistas y los defensores de los derechos humanos y, en particular, contribuir a la autocensura en previsión de posibles procedimientos judiciales futuros, lo que redundaría en el empobrecimiento del debate público en detrimento de la sociedad en su conjunto. La duración de los procedimientos, la presión financiera y la amenaza de sanciones penales son importantes instrumentos para intimidar y silenciar las voces críticas.
- (13) A menudo, las personas que son objeto de demandas estratégicas contra la participación pública se enfrentan a múltiples procedimientos judiciales simultáneos y en varias jurisdicciones. Los procedimientos judiciales incoados en la jurisdicción de un Estado miembro contra una persona residente en otro Estado miembro suelen ser más complejos y costosos para la parte demandada. Las partes demandantes en demandas estratégicas contra la participación pública también pueden servirse de herramientas procesales para aumentar la duración y el coste del litigio, así como someter los asuntos a una jurisdicción que consideran favorable, en lugar de al órgano jurisdiccional mejor situado para conocer de la demanda.
- (14) El recurso a demandas estratégicas contra la participación pública está en auge en la Unión Europea. Según estudios recientes <sup>(5)</sup>, estos procedimientos son cada vez más habituales en todos los Estados miembros.
- (15) El Parlamento Europeo, en su Resolución de 25 de noviembre de 2020 <sup>(6)</sup>, 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. En su Resolución <sup>(7)</sup> de 11 de noviembre de 2021 sobre el refuerzo de la democracia y 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, el Parlamento Europeo hizo hincapié una vez más en la prevalencia del fenómeno y en la necesidad de ofrecer garantías efectivas a sus víctimas en toda la Unión.

<sup>(5)</sup> Academic Network on European Citizenship Rights, *Ad hoc request – SLAPP in the EU context* [«Solicitud especial. La demanda estratégica contra la participación pública en el contexto de la UE», documento en inglés], 29 de mayo de 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf), p. 4, y Academic Network on European Citizenship Rights, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A comparative study* [«Estudio comparativo sobre las demandas estratégicas contra la participación pública en la Unión Europea», documento en inglés], 30 de junio de 2021, [https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en).

<sup>(6)</sup> P9\_TA(2020) 0320. En esta Resolución, el Parlamento reiteró también lo estipulado en su Resolución de 28 de marzo de 2019 [P8\_TA(2019) 0328].

<sup>(7)</sup> P9\_TA(2021) 0451.

- (16) La Plataforma del Consejo de Europa para Promover la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas <sup>(8)</sup> también señala el aumento de las alertas de amenazas graves para la seguridad de los periodistas y la libertad de los medios de comunicación en Europa, incluidos múltiples casos de intimidación judicial. El informe anual de 2021 de las organizaciones colaboradoras de la Plataforma del Consejo de Europa para Promover la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas subraya el notable aumento de las alertas relacionadas con demandas estratégicas contra la participación pública notificadas en 2020, tanto en lo que respecta a su número como a la cantidad de jurisdicciones de los Estados miembros del Consejo de Europa afectados <sup>(9)</sup>. En su Recomendación sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros agentes de los medios de comunicación <sup>(10)</sup>, de 13 de abril de 2016, el Consejo de Europa recomendó a sus Estados miembros que adoptaran las medidas legislativas o de otra índole necesarias para evitar el uso frívolo, vejatorio o malintencionado de la ley y los procesos jurídicos para intimidar y silenciar a periodistas y otros agentes de los medios de comunicación.
- (17) Los informes de la Comisión sobre el Estado de Derecho de 2020 <sup>(11)</sup> y 2021 <sup>(12)</sup> subrayan que, en varios Estados miembros, cada vez son más frecuentes las amenazas y ataques a periodistas y otros agentes dedicados a proteger el interés público en relación con sus publicaciones y su trabajo de diversas formas, entre las que se incluyen el despliegue de demandas estratégicas contra la participación pública.
- (18) Un claro ejemplo del uso de procedimientos judiciales contra la participación pública en la Unión es el de la periodista Daphne Caruana Galizia que, cuando fue asesinada, se enfrentaba a más de cuarenta procedimientos judiciales civiles y penales por injurias y difamación relacionados con su trabajo de investigación.
- (19) El Plan de Acción para la Democracia Europea <sup>(13)</sup> presentado por la Comisión el 3 de diciembre de 2020 pone de relieve el papel fundamental de unos medios de comunicación libres y plurales en las democracias, así como la importancia de la sociedad civil. Destaca, entre otras cosas, 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. En ese contexto, la Comisión ya adoptó la Recomendación (UE) 2021/1534 sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación en la Unión Europea <sup>(14)</sup>. El objetivo de la Recomendación es garantizar que todos los profesionales de los medios de comunicación puedan trabajar en condiciones más seguras, libres de miedo e intimidación, en línea o fuera de línea. En vista de la creciente amenaza que representan las demandas estratégicas contra la participación pública en la libertad de los medios de comunicación y la participación pública, la Unión debe desarrollar un enfoque coherente y eficaz para luchar contra tales procedimientos. La presente Recomendación complementa la Recomendación (UE) 2021/1534 al formular recomendaciones específicas referentes a las demandas estratégicas contra la participación pública. En lugar de centrarse exclusivamente en la protección de los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación, engloba también a los defensores de los derechos humanos en su ámbito de aplicación. La presente Recomendación debe abordar la amenaza específica que entrañan las demandas estratégicas contra la participación pública y, de este modo, apoyar el correcto funcionamiento de los controles y equilibrios en una democracia sana. Debe orientar a los Estados miembros a fin de que adopten medidas eficaces, adecuadas y proporcionadas para abordar tales procedimientos y garantizar, en este contexto en particular, la protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos. Las medidas recomendadas deben incluir la sensibilización y el desarrollo de conocimientos especializados, en especial entre los profesionales de la Justicia y las personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública, a fin de garantizar que estas personas reciban el apoyo que necesitan y contribuir a una mayor supervisión.

<sup>(8)</sup> Desde 2015, la Plataforma del Consejo de Europa ha facilitado la recopilación y difusión de información sobre profundas preocupaciones relacionadas con la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas en los Estados miembros del Consejo de Europa. Las organizaciones colaboradoras participantes (ONG internacionales invitadas y asociaciones de periodistas) emiten alertas sobre violaciones de la libertad de los medios de comunicación y publican informes anuales sobre la situación de la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas en Europa. Se espera que los Estados miembros del Consejo de Europa actúen y subsanen los problemas e informen a la Plataforma de las medidas adoptadas en respuesta a las alertas. La baja tasa de respuesta de los Estados miembros del Consejo de Europa, que también son Estados miembros de la UE, pone de manifiesto la necesidad de proseguir los esfuerzos. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

<sup>(9)</sup> En 2021, se publicaron 282 alertas en la Plataforma para Promover la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas (coe.int), varias de ellas relacionadas con casos de intimidación judicial, es decir, el uso oportunista, arbitrario o pernicioso de la legislación, incluida la difamación, la lucha contra el terrorismo, la seguridad nacional, el vandalismo o las leyes contra el extremismo. El informe anual de 2021 de las organizaciones colaboradoras de la Plataforma del Consejo de Europa para Promover la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas señaló el aumento en 2020 del número de alertas y de la cantidad de jurisdicciones de los Estados miembros del Consejo de Europa afectados: 1680a2440e (coe.int).

<sup>(10)</sup> Recomendación CM/Rec(2016)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros agentes de los medios de comunicación, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#\\_ftn1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1).

<sup>(11)</sup> COM(2020) 580 final de 30 de septiembre de 2020.

<sup>(12)</sup> COM(2021) 700 final de 20 de julio de 2021.

<sup>(13)</sup> COM(2020) 790 final de 3 de diciembre de 2020.

<sup>(14)</sup> Recomendación (UE) 2021/1534 de la Comisión, 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 en la Unión Europea (DO L 331 de 20.9.2021, p. 8).

- (20) Con el fin de ofrecer una protección eficaz frente a las demandas estratégicas contra la participación pública y evitar que el fenómeno se arraigue en la Unión, los Estados miembros deben velar por que sus respectivos marcos jurídicos que rigen los procedimientos civiles, penales, mercantiles y administrativos ofrezcan las garantías necesarias para abordar dichos procedimientos judiciales, respetando plenamente los valores democráticos y los derechos fundamentales, incluidos el derecho a un juicio justo y el derecho a la libertad de expresión. A fin de ofrecer una protección coherente y eficiente contra los procedimientos judiciales manifiestamente infundados contra la participación pública, los Estados miembros deben procurar que exista la posibilidad de una desestimación temprana. Asimismo, deben tratar de ofrecer otras vías de recurso contra los procedimientos judiciales abusivos, tales como la condena en costas a una parte demandante que haya incoado procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública, la indemnización por daños a toda persona física o jurídica que haya sufrido un perjuicio como consecuencia de procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública, y la posibilidad de imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a la parte que haya incoado procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública. El principal objetivo de brindar a los órganos jurisdiccionales la posibilidad de imponer sanciones es disuadir a las posibles partes demandantes de iniciar procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública. Dichas sanciones deben ser proporcionales a los elementos de abuso detectados. A la hora de fijar los importes de las sanciones, los órganos jurisdiccionales podrían tener en cuenta si los procedimientos podrían tener efectos perjudiciales o intimidatorios sobre la participación pública, también en lo que respecta a la naturaleza de la demanda; si la parte demandante ha iniciado procedimientos múltiples o simultáneos sobre asuntos similares, y si han existido intentos de intimidar, acosar o amenazar a la parte demandada.
- (21) Se anima a los Estados miembros a incluir en su Derecho interno garantías para los asuntos nacionales similares a las incluidas en los instrumentos de la Unión que tratan de hacer frente a las demandas estratégicas contra la participación pública en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas. Esto proporcionaría una protección coherente y eficaz contra tales demandas y contribuiría a evitar que el fenómeno se arraigue en la Unión.
- (22) Los Estados miembros deben revisar específicamente sus marcos jurídicos aplicables a la difamación, con vistas a garantizar que las partes demandantes no puedan utilizar los conceptos y definiciones existentes contra los periodistas o los defensores de los derechos humanos en el contexto de demandas estratégicas contra la participación pública.
- (23) A fin de evitar un efecto intimidatorio en el debate público, los Estados miembros deben asegurarse de que las sanciones por difamación no sean excesivas ni desproporcionadas. Deben prestar especial atención a las directrices y recomendaciones del Consejo de Europa <sup>(15)</sup> que abordan el marco jurídico para casos de difamación, y en particular el Derecho penal. En este contexto, se exhorta a los Estados miembros a que eliminen de sus marcos jurídicos las penas de prisión por difamación. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en su Resolución 1577 (2007) <sup>(16)</sup>, pidió a los Estados miembros que aún prevén penas de prisión por difamación, aunque no se impongan realmente, que las supriman sin demora. También se anima a los Estados miembros a favorecer el recurso al Derecho administrativo o civil para tratar los casos de difamación, siempre que dichas disposiciones tengan un efecto menos punitivo que el Derecho penal <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> Véanse, entre otros, la Resolución 1577 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa *Towards decriminalisation of defamation* [«Hacia la despenalización de la difamación», documento en inglés], 2007, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>; la Recomendación 1814 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa *Towards decriminalisation of defamation* [«Hacia la despenalización de la difamación», documento en inglés], 2007, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en>; el estudio de la Secretaría General del Consejo de Europa sobre libertad de expresión y difamación. Estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2012, <https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-l/16804915c5>, y el estudio más reciente del Consejo de Europa de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b>.

<sup>(16)</sup> Resolución 1577 (2007) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 4 de octubre de 2007, hacia la despenalización de la difamación, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>.

<sup>(17)</sup> Véanse asimismo la observación general n.º 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión, 12 de septiembre de 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/34/PDF/G1145334.pdf?OpenElement>, y el informe de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa *Special report on legal harassment and abuse of the judicial system against the media* [«Informe especial sobre el acoso jurídico y el abuso del sistema judicial contra los medios de comunicación», documento en inglés], 23 de noviembre de 2021, [https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf).

- (24) Los casos de difamación únicamente deberían abordarse desde el punto de vista del Derecho penal como último recurso; en su lugar, deben favorecerse las respuestas a través del Derecho administrativo o civil, en consonancia con las orientaciones de las organizaciones internacionales. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas <sup>(18)</sup> y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa <sup>(19)</sup> han recomendado que la difamación se suprima del Derecho penal. En la misma línea, el Consejo de Europa ha expresado sus reservas en ese sentido <sup>(20)</sup>.
- (25) El derecho a la protección de los datos personales se concreta más en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(21)</sup>. El derecho a la protección de los datos personales no es absoluto. El artículo 85 del RGPD establece que los Estados miembros conciliarán por ley el derecho a la protección de los datos personales con el derecho a la libertad de expresión y de información, incluido el tratamiento con fines periodísticos y fines de expresión académica, artística o literaria.
- (26) Los Estados miembros deben animar a los organismos de autorregulación y a las asociaciones de profesionales de la Justicia a armonizar, cuando sea necesario, sus normas deontológicas, incluidos los códigos de conducta, con la presente Recomendación. Asimismo, los Estados miembros deben procurar, según proceda, que las normas deontológicas que tengan por objeto desaconsejar o prohibir a los profesionales de la Justicia que adopten conductas que puedan constituir un abuso procesal o un abuso de sus otras responsabilidades profesionales con respecto a la integridad del proceso judicial, así como las sanciones disciplinarias correspondientes, abarquen las demandas estratégicas contra la participación pública. Esto debe ir acompañado de actividades de sensibilización y formación adecuadas, con miras a aumentar el conocimiento y la eficacia de las normas deontológicas existentes que sean pertinentes para las demandas estratégicas contra la participación pública.
- (27) Los profesionales de la Justicia son agentes clave en las demandas estratégicas contra la participación pública, ya sea porque representan a las partes litigantes, porque enjuician a personas o porque resuelven litigios. Por consiguiente, es fundamental que posean los conocimientos y capacidades necesarios para ello. Los Estados miembros deben brindar apoyo y oportunidades de formación a estos profesionales de la Justicia. La formación podría contribuir sustancialmente a desarrollar sus conocimientos y capacidades en lo que respecta a cómo detectar las demandas estratégicas contra la participación pública, en particular aquellas en las que esté involucrado de algún modo un tercer país, y reaccionar adecuadamente. Dicha formación debe dirigirse a la judicatura y al personal judicial que trabaja en órganos jurisdiccionales de todas las instancias, incluidos jueces, fiscales y empleados de los órganos jurisdiccionales y las fiscalías, así como a cualquier otro profesional de la Justicia asociado al poder judicial o que participe de otro modo en la administración de justicia, con independencia de su definición en el Derecho nacional, su estatuto jurídico o su organización interna, a nivel regional y local, cuando puedan surgir en primera instancia demandas estratégicas contra la participación pública. Dicha formación también debe ofrecerse a otros profesionales de la Justicia, como los abogados cualificados. El fomento de la capacidad local de formación puede contribuir a la sostenibilidad a largo plazo de la formación.
- (28) Si esta formación se ampliase a periodistas, miembros del consejo periodístico, profesionales de los medios de comunicación y defensores de los derechos humanos, estarían mejor preparados para reconocer cuándo se encuentran ante este tipo de procedimientos judiciales y poseerían competencias jurídicas críticas para reducir sus riesgos de verse expuestos a demandas estratégicas contra la participación pública o sabrían cómo enfrentarse mejor a ellas. También podría permitirles informar de manera rigurosa sobre las demandas estratégicas contra la participación pública. La formación de los periodistas también debe hacer referencia a las normas y directrices éticas establecidas por los consejos nacionales de prensa o medios de comunicación. Para contribuir al desarrollo general de capacidades y fortalecer la respuesta institucional a las demandas estratégicas contra la participación pública, dicha formación también podría implicar a las autoridades de protección de datos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las instituciones del defensor del pueblo y los organismos estatales que regulan los medios de comunicación.

<sup>(18)</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general n.º 34 del Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión, 12 de septiembre de 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/34/PDF/G1145334.pdf?OpenElement>.

<sup>(19)</sup> Oficina de la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, *Special report on legal harassment and abuse of the judicial system against the media* [Informe especial sobre el acoso jurídico y el abuso del sistema judicial contra los medios de comunicación], documento en inglés, 23 de noviembre de 2021, [https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf).

<sup>(20)</sup> *Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors* [Recomendación CM/Rec(2016)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros agentes de los medios de comunicación], documento en inglés, apartado 6.

<sup>(21)</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva n.º 95/46/CE, Reglamento general de protección de datos (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

- (29) Los proveedores de formación jurídica y las asociaciones de profesionales de la justicia se encuentran en una posición óptima para impartir formación sobre las demandas estratégicas contra la participación pública, así como para determinar los objetivos de dicha formación y valorar cuál es la metodología de formación más adecuada. La formación impartida por profesionales de la Justicia a otros profesionales del sector favorece que todos aprendan en grupo, facilita que compartan sus experiencias y fomenta la confianza mutua. Deben fomentarse los intercambios de prácticas pertinentes a nivel europeo, también con el apoyo de la Comisión y con la participación de la Red Europea de Formación Judicial (REFJ). Para garantizar la eficacia y la sostenibilidad de las actividades de formación, es crucial que los profesionales de la Justicia y sus asociaciones profesionales se impliquen en ellas desde la preparación de los análisis de necesidades hasta la evaluación de los resultados.
- (30) La formación debe abordar la libertad de expresión y de información y otros derechos fundamentales, de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Derecho interno, e incluir orientaciones prácticas relativas a la aplicación de la jurisprudencia pertinente, las restricciones a los derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión, las garantías procesales y otras disposiciones pertinentes del Derecho interno, y los vínculos entre ellos. Debe tenerse debidamente en cuenta el manual del Consejo de Europa sobre la protección del derecho a la libertad de expresión en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos dirigido a los profesionales de la Justicia <sup>(22)</sup>.
- (31) La formación debe abordar, entre otros asuntos, la protección de los datos personales que puedan utilizarse para incoar demandas estratégicas contra la participación pública. También debe tratar la manipulación de la información y la injerencia en ella, lo que incluye la desinformación.
- (32) La formación debe tener en cuenta el marco jurídico y el contexto nacionales. Combinar de manera estructurada y coherente estos dos elementos con las orientaciones elaboradas por el Consejo de Europa, los testimonios de personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública y las mejores prácticas de otros Estados miembros podría contribuir a que la formación sobre procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos alcance sus objetivos. La formación también podría utilizarse para fomentar el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros.
- (33) Para llegar a un público más amplio y fomentar el apoyo, la formación sobre demandas estratégicas contra la participación pública también debe hacer el mejor uso posible de las nuevas tecnologías, incluida la formación en línea. El acceso a recursos electrónicos, material actualizado y herramientas de aprendizaje independientes sobre la legislación y las orientaciones pertinentes complementaría los beneficios de dichas actividades de formación.
- (34) Con el objetivo de fomentar las sinergias con iniciativas similares relacionadas con la formación de los profesionales de la justicia, en la formación sobre temas conexos, como la libertad de expresión y la ética jurídica, podrían incluirse módulos sobre las demandas estratégicas contra la participación pública. Se debe impulsar el uso de los materiales y las prácticas de formación existentes, como los promovidos en el Portal Europeo de e-Justicia, el conjunto global de herramientas para agentes judiciales de la UNESCO <sup>(23)</sup> y los cursos en línea sobre derechos humanos para profesionales de la Justicia del Consejo de Europa <sup>(24)</sup>.
- (35) La incorporación de las demandas estratégicas contra la participación pública en los planes de estudios de Derecho y Periodismo ayudaría a dotar a los profesionales de ambos sectores de mejores conocimientos para reconocer dichos procedimientos y de conocimientos específicos para responder en consecuencia, y favorecería el desarrollo de conocimientos especializados y competencias profesionales entre los docentes. Estos conocimientos podrían facilitarlos las instituciones de enseñanza superior mediante cursos o seminarios complementarios durante los últimos años de un programa de grado, por ejemplo, a estudiantes de Derecho y de Periodismo.
- (36) Los Estados miembros deben respaldar las campañas de sensibilización sobre las demandas estratégicas contra la participación pública organizadas, entre otros agentes, por entidades nacionales como instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil.

<sup>(22)</sup> Consejo de Europa, *Protecting the right to freedom of expression under the European Convention on Human Rights-A handbook for legal practitioners* [«Proteger el derecho a la libertad de expresión en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Manual para profesionales de la justicia», documento en inglés], 2017, <https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814>.

<sup>(23)</sup> UNESCO, *Global toolkit for judicial actors: international legal standards on freedom of expression, access to information and safety of journalists* [«Conjunto global de herramientas para los agentes judiciales: normas jurídicas internacionales relativas a la libertad de expresión, el acceso a la información y la seguridad de los periodistas», documento en inglés], 2021, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378755>.

<sup>(24)</sup> <https://www.coe.int/en/web/help/home>.

- (37) Las actividades de comunicación sobre las demandas estratégicas contra la participación pública podrían adoptar la forma de publicaciones, mensajes, reuniones públicas, conferencias, talleres y seminarios web.
- (38) Las personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública suelen tener dificultades para encontrar información sobre los recursos de apoyo que tienen a su disposición. Para facilitar la identificación de las entidades u organismos que pueden prestar asistencia en procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos y garantizar la eficacia de la asistencia ante dichos procedimientos, es preciso que la información se recopile y suministre en un único lugar, de forma gratuita y fácilmente accesible. A tal fin, cada Estado miembro debe establecer un centro de referencia nacional que recabe y comparta información sobre los recursos disponibles.
- (39) Un objetivo subyacente de las actividades de sensibilización sobre las demandas estratégicas contra la participación pública debe ser concienciar acerca de la importancia de contar con un espacio público que permita la participación democrática y en el que los ciudadanos puedan acceder a diversas opiniones e información fiable y libre de todo sesgo.
- (40) Las campañas de sensibilización deben coordinarse con los centros de referencia nacionales y otras autoridades competentes para garantizar su eficacia. También deben tratar de establecer sinergias con campañas de sensibilización sobre temas compatibles, como las centradas en el fomento de un debate abierto, libre y justo y la protección del derecho a la libertad de expresión, y deben integrarse con actividades de sensibilización que promuevan la participación ciudadana activa, la pluralidad de opiniones y el acceso a información fiable. También deben procurar establecer sinergias, según proceda, con iniciativas para el fomento de la resiliencia en los medios de comunicación, la alfabetización informativa, las normas periodísticas y la verificación de datos en el contexto de las medidas contra la desinformación, la manipulación de la información y las injerencias en ella, incluida las ejercidas desde el extranjero. El público destinatario podría estar integrado por grupos específicos, como profesionales de los medios de comunicación, profesionales de la Justicia y miembros de organizaciones de la sociedad civil, profesionales de la comunicación, académicos, laboratorios de ideas, políticos, funcionarios públicos, autoridades públicas y empresas privadas, entre otros.
- (41) Los Estados miembros deben fomentar, por cualquier medio que consideren adecuado, la disponibilidad de información sobre las garantías procesales y otras salvaguardias en virtud de sus marcos jurídicos nacionales, así como sobre las entidades u organismos con los que se puede contactar para solicitar asistencia ante demandas estratégicas contra la participación pública.
- (42) Estos recursos de apoyo podrán incluir bufetes de abogados que defiendan *pro bono* a las personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública, los consultorios jurídicos gratuitos de las universidades que prestan dicha asistencia, las organizaciones que se registran y denuncian demandas estratégicas contra la participación pública, y las organizaciones que prestan asistencia financiera y de otro tipo a las personas objeto de procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos.
- (43) Las personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública deben contar con los recursos necesarios para enfrentarse a dichos procedimientos. Por lo tanto, es preciso desarrollar las capacidades de los Estados miembros para prestar asistencia a estas personas. Los Estados miembros deben ofrecer financiación a las organizaciones que proporcionan orientación y asistencia a las personas objeto de procedimientos judiciales infundados o abusivos y favorecer que reciban los fondos disponibles a escala de la Unión.
- (44) Resulta necesario hacer un seguimiento más sistemático de las demandas estratégicas contra la participación pública para afrontar mejor este fenómeno. Los datos recopilados deben incluir información suficiente para que las autoridades y otras partes interesadas pertinentes lo cuantifiquen y comprendan mejor, también con vistas a proporcionar la asistencia oportuna a las personas objeto de estos procedimientos. Los Estados miembros deben confiar a una o varias autoridades la recopilación y agregación de datos sobre demandas estratégicas contra la participación pública incoadas ante los órganos jurisdiccionales nacionales, teniendo en cuenta sus acuerdos institucionales en materia de estadísticas judiciales <sup>(25)</sup>. Estas autoridades pueden recoger datos de varias partes interesadas. Para facilitar la recopilación de datos, las autoridades a las que se encomiende esta tarea pueden

<sup>(25)</sup> Véanse las Directrices sobre estadísticas judiciales adoptadas por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) en su 12.ª reunión plenaria, celebrada en Estrasburgo los días 10 y 11 de diciembre de 2008: CEPEJ-GT-EVAL (coe.int) [documento en inglés].

establecer puntos de contacto para que las autoridades judiciales, las organizaciones profesionales, las organizaciones no gubernamentales, los defensores de los derechos humanos, los periodistas y otras partes interesadas puedan compartir datos sobre procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos. Los Estados miembros deben encargar a una de estas autoridades que coordine la información y, a partir de finales de 2023, presente cada año a la Comisión los datos agregados recopilados a nivel nacional. Los Estados miembros deben garantizar la rendición de cuentas de los datos recopilados. A tal fin, deben velar por que el proceso de recopilación de datos se ajuste a las normas profesionales y que las autoridades encargadas de la recopilación de datos y estadísticas gocen de suficiente autonomía. Deben cumplirse los requisitos en materia de protección de datos.

- (45) Cuando confíen a las autoridades la recopilación y presentación de datos, los Estados miembros podrían valorar la posibilidad de establecer sinergias con los instrumentos pertinentes en el ámbito del Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales. Las instituciones nacionales de derechos humanos, cuando las haya, pueden desempeñar un papel importante. También pueden tener una función relevante otras entidades, como las oficinas del defensor del pueblo, los organismos para la igualdad o las autoridades competentes, como las designadas en virtud de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(26)</sup>. Los centros de referencia nacionales que ofrecen una visión general de los recursos de apoyo y las entidades o autoridades encargadas de recopilar y presentar datos podrían estar ubicados en la misma organización, teniendo en cuenta los requisitos y criterios descritos en la presente Recomendación.
- (46) Las autoridades encargadas de recopilar datos deben publicar información en formatos accesibles sobre las demandas estratégicas contra la participación pública en sus sitios web y, si procede, a través de otras herramientas adecuadas. Cuando lo hagan, deben garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales, incluido el derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales de las personas implicadas en demandas estratégicas contra la participación pública.
- (47) Para delimitar la duración de los procesos relativos a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos, se debería recopilar, siempre que sea posible, información precisa sobre los sucesos, actos o acciones que hayan iniciado y concluido dichos procedimientos y las fechas en que tuvieron lugar. Entre los datos recopilados también debería figurar, en su caso, información sobre los antecedentes de un caso, por ejemplo, cuando en el pasado hayan tenido lugar procedimientos judiciales recurrentes contra la misma parte demandada o iniciados por la misma parte demandante.
- (48) En caso necesario, el grupo de expertos de la UE contra las demandas estratégicas contra la participación pública creado por la Comisión <sup>(27)</sup> podría contribuir al establecimiento, en todos los Estados miembros, de criterios comparables que las autoridades encargadas de recopilar y presentar datos sobre las demandas estratégicas contra la participación pública puedan aplicar con facilidad.
- (49) El grupo de expertos de la UE contra las demandas estratégicas contra la participación pública apoya el intercambio y la difusión entre profesionales de prácticas y conocimientos sobre cuestiones relacionadas con este tipo de demandas estratégicas. Entre otras cosas, podría proporcionar asistencia técnica a las autoridades a la hora de establecer centros de referencia, crear material formativo y organizar la asistencia jurídica.
- (50) El Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores («Programa CERV»), establecido por el Reglamento (UE) 2021/692 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(28)</sup>, tiene por objeto proteger y fomentar los derechos y valores consagrados en los Tratados y en la Carta. Con el objetivo de sustentar y seguir desarrollando sociedades democráticas basadas en el Estado de Derecho, el Programa CERV prevé, entre otras cosas, la posibilidad de financiar actividades relacionadas con el desarrollo de capacidades y la sensibilización sobre la Carta, lo que incluye la libertad de expresión. El Programa Justicia, establecido por el Reglamento (UE) 2021/692 <sup>(29)</sup>, contempla, entre otras cosas, la posibilidad de financiar actividades relacionadas con la formación judicial, con vistas a fomentar una cultura común jurídica y judicial basada en el Estado de Derecho, y apoyar y promover la aplicación coherente y eficaz de los instrumentos jurídicos de la Unión que sean pertinentes en el contexto del Programa.

<sup>(26)</sup> Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

<sup>(27)</sup> Registro de grupos de expertos de la Comisión y otras entidades similares (europa.eu).

<sup>(28)</sup> Reglamento (UE) 2021/692 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se crea el Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1381/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 390/2014 del Consejo (DO L 156 de 5.5.2021, p. 1).

<sup>(29)</sup> El Reglamento (UE) 2021/692 tiene el objetivo de contribuir al desarrollo de un espacio europeo de justicia y a fortalecer la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

### OBJETO

1. La presente Recomendación define una serie de orientaciones para que los Estados miembros adopten medidas eficaces, adecuadas y proporcionadas para hacer frente a las demandas estratégicas contra la participación pública y proteger, en particular, a los periodistas y los defensores de los derechos humanos frente a dichos procedimientos, respetando plenamente los valores democráticos y los derechos fundamentales.

### MARCOS APLICABLES

2. Como norma general, los Estados miembros deben velar por que sus marcos jurídicos aplicables contengan las salvaguardias necesarias para hacer frente a las demandas estratégicas contra la participación pública, respetando plenamente los valores democráticos y los derechos fundamentales, incluidos el derecho a un juicio justo y el derecho a la libertad de expresión.
3. Los Estados miembros deben procurar que existan las garantías procesales necesarias para proceder a la desestimación temprana de los procedimientos judiciales manifiestamente infundados contra la participación pública. Asimismo, deben tratar de ofrecer otras vías de recurso frente a los procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública, tales como la condena en costas a una parte demandante que haya incoado procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública, la indemnización por daños a toda persona física o jurídica que haya sufrido un perjuicio como consecuencia de procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública, y la posibilidad de imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a la parte que haya incoado procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública.
4. Se anima a los Estados miembros a incluir en su Derecho interno garantías para los asuntos nacionales similares a las incluidas en los instrumentos de la Unión que tratan de hacer frente a las demandas estratégicas contra la participación pública en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas.
5. Los Estados miembros deben velar por que sus normas aplicables a la difamación no tengan un impacto injustificado en la libertad de expresión, en la existencia de un entorno mediático abierto, libre y plural, y en la participación pública.
6. Los Estados miembros deben velar por que sus normas aplicables a la difamación, y los conceptos de estas, sean lo suficientemente claras, a fin de reducir el riesgo de que se utilicen indebidamente o se abuse de ellas.
7. Los Estados miembros también deben asegurarse de que las sanciones contra la difamación no sean excesivas ni desproporcionadas. Los Estados miembros deben prestar especial atención a las directrices y recomendaciones del Consejo de Europa <sup>(30)</sup> que abordan el marco jurídico para casos de difamación, y en particular el Derecho penal. En este contexto, se exhorta a los Estados miembros a que eliminen de sus marcos jurídicos las penas de prisión por difamación. También se anima a los Estados miembros a favorecer el recurso al Derecho administrativo o civil para tratar los casos de difamación <sup>(31)</sup>, siempre que dichas disposiciones tengan un efecto menos punitivo que el Derecho penal.

<sup>(30)</sup> Véanse, entre otros, la Resolución 1577 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa *Towards decriminalisation of defamation* [«Hacia la despenalización de la difamación», documento en inglés], 2007, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>; la Recomendación 1814 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa *Towards decriminalisation of defamation* [«Hacia la despenalización de la difamación», documento en inglés], 2007, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en>; el estudio de la Secretaría General del Consejo de Europa sobre libertad de expresión y difamación. Estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2012, <https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-l/16804915c5>, y el estudio más reciente del Consejo de Europa de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b>.

<sup>(31)</sup> Al margen del Consejo de Europa (véase la nota anterior), existe una creciente demanda internacional para despenalizar la difamación. Véanse la observación general n.º 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión, 12 de septiembre de 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/34/PDF/G1145334.pdf?OpenElement>, y el informe de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa *Special report on legal harassment and abuse of the judicial system against the media* [«Informe especial sobre el acoso jurídico y el abuso del sistema judicial contra los medios de comunicación», documento en inglés], 23 de noviembre de 2021, [https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf).

8. Los Estados miembros deben esforzarse por que su legislación establezca un vínculo adecuado entre el derecho a la protección de los datos personales y el derecho a la libertad de expresión e información, a fin de conciliar ambos derechos, tal como exige el artículo 85, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/679.
9. Los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar que las normas deontológicas que rigen la conducta de los profesionales de la Justicia y las sanciones disciplinarias aplicables si se incumplen dichas normas tengan en cuenta e incluyan medidas adecuadas para desalentar las demandas estratégicas contra la participación pública. Los Estados miembros deben animar a los organismos de autorregulación y a las asociaciones de profesionales de la Justicia a armonizar sus normas deontológicas, incluidos los códigos de conducta, con la presente Recomendación. También se recomienda llevar a cabo labores de sensibilización y formación adecuadas.

## FORMACIÓN

10. Los Estados miembros deben apoyar las oportunidades de formación sobre las demandas estratégicas contra la participación pública dirigidas a los profesionales de la Justicia, como los jueces, el personal judicial que trabaja en órganos jurisdiccionales de cualquier instancia y abogados cualificados, así como a las personas que pueden ser objeto de dichos procedimientos judiciales. Las formaciones deben centrarse en la adquisición de conocimientos especializados para detectar estos procedimientos y reaccionar adecuadamente.
11. Los Estados miembros deben animar a las asociaciones de profesionales de la Justicia y a los proveedores de formación jurídica a ofrecer formación sobre cómo lidiar con las demandas estratégicas contra la participación pública. La Comisión alentará a los proveedores de formación a nivel europeo, como la Red Europea de Formación Judicial, a impartir dicha formación. Los profesionales de la Justicia y sus asociaciones profesionales deben participar en el desarrollo, la organización, la realización y la evaluación de la formación.
12. La formación debe abarcar los aspectos pertinentes de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Debe incluir orientaciones prácticas sobre cómo aplicar el Derecho de la Unión y la jurisprudencia nacional, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; sobre la determinación de que las restricciones al ejercicio de la libertad de expresión cumplen los requisitos establecidos, respectivamente, en el artículo 52 de la Carta y en el artículo 10, apartado 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y sobre la vinculación entre la libertad de expresión y la libertad de información, y de estas con otros derechos fundamentales.
13. La formación también debe abarcar las garantías procesales frente a las demandas estratégicas contra la participación pública, cuando existan, así como la jurisdicción y la legislación pertinente aplicable en materia de derechos fundamentales y asuntos penales, administrativos, civiles y mercantiles.
14. Las actividades de formación también deben abordar la obligación de los Estados miembros de conciliar por ley la protección de los datos personales con el derecho a la libertad de expresión y de información, en virtud del Reglamento (UE) 2016/679. Deben abarcar las normas adoptadas por los Estados miembros a tal fin y las exenciones o excepciones específicas respecto del Reglamento (UE) 2016/679 aplicables al tratamiento de datos realizado con fines periodísticos o con fines de expresión académica, artística o literaria <sup>(32)</sup>. Deben tenerse debidamente en cuenta los elementos mencionados en el anexo de la presente Recomendación.
15. Los Estados miembros deben considerar la posibilidad de integrar dicha formación en la formación en materia de libertad de expresión y ética jurídica.
16. La formación de los periodistas, otros profesionales de los medios de comunicación y los defensores de los derechos humanos debe reforzar su capacidad para hacer frente a demandas estratégicas contra la participación pública. Debe centrarse en ayudarlos a reconocer las demandas estratégicas contra la participación pública, en cómo pueden lidiar con dichas demandas cuando sean objeto de ellas y en informarles de sus derechos y obligaciones, a fin de que puedan adoptar las medidas necesarias para protegerse frente a tales demandas. La formación de los periodistas también debe abordar las normas y directrices éticas establecidas por los consejos nacionales de prensa o medios de comunicación.

<sup>(32)</sup> Para más información sobre la transposición del artículo 85 del RGPD al Derecho nacional, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, p. 26.

17. Los Estados miembros podrían animar a las instituciones de enseñanza superior a incluir en sus planes de estudios conocimientos sobre cómo identificar las demandas estratégicas contra la participación pública, especialmente en las titulaciones de Derecho y Periodismo.
18. La formación podría incluir testimonios de personas que hayan sido objeto de demandas estratégicas contra la participación pública. Asimismo, aprovechando al máximo los conocimientos desarrollados en el marco del grupo de expertos de la UE contra las demandas estratégicas contra la participación pública, la formación podría fomentar el intercambio de experiencias entre los Estados miembros.

### SENSIBILIZACIÓN

19. Se anima a los Estados miembros a respaldar iniciativas, incluidas las de instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, destinadas a sensibilizar y organizar campañas informativas sobre las demandas estratégicas contra la participación pública. Debe hacerse especial hincapié en atender a las personas que podrían ser objeto de dichas demandas.
20. Las actividades de sensibilización deben tener por objeto explicar la cuestión de las demandas estratégicas contra la participación pública de manera sencilla y accesible, de modo que resulte fácil reconocerlas.
21. Las actividades de sensibilización deben proporcionar información sobre las estructuras de apoyo existentes e informar acerca de los centros de referencia nacionales que recopilan y comparten información sobre los recursos disponibles. Las iniciativas de sensibilización también deben proporcionar una visión clara de las líneas legales de defensa previstas en los marcos nacionales en caso de demandas estratégicas contra la participación pública y cómo podrían utilizarse de manera eficaz.
22. Las campañas de sensibilización para luchar contra las actitudes negativas, los estereotipos y los prejuicios también podrían abordar las demandas estratégicas contra la participación pública.
23. La promoción de una mejor comprensión de la naturaleza y el alcance de los efectos de las demandas estratégicas contra la participación pública debe formar parte de las actividades de sensibilización sobre el derecho a la libertad de expresión dirigidas a grupos específicos, como los profesionales de los medios de comunicación, los profesionales de la Justicia, los miembros de organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico, los laboratorios de ideas, los profesionales de la comunicación, los funcionarios, los políticos, las autoridades públicas y las empresas privadas.

### MECANISMOS DE ASISTENCIA

24. Los Estados miembros deben garantizar que las personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública tengan acceso a una asistencia individual e independiente. A tal fin, los Estados miembros deben identificar y respaldar a las organizaciones que proporcionan orientación y asistencia a estas personas. Entre estas organizaciones pueden figurar asociaciones de profesionales de la Justicia, consejos de prensa y medios de comunicación, asociaciones que agrupen a defensores de los derechos humanos, asociaciones a escala nacional y de la Unión, bufetes de abogados que defienden *pro bono* a las personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública, consultorios jurídicos gratuitos de universidades y otras organizaciones no gubernamentales.
25. Cada Estado miembro debe establecer un centro de referencia nacional que recopile y comparta información sobre todas las organizaciones que proporcionan orientación y asistencia a las personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública.
26. Se anima a los Estados miembros a que utilicen la financiación nacional y de la Unión para proporcionar apoyo financiero y favorecer que la financiación disponible a escala de la Unión llegue a organizaciones que facilitan orientación y asistencia a las personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública, en particular para asegurarse de que disponen de recursos suficientes para reaccionar rápidamente ante tales demandas.

27. Los Estados miembros deben asegurarse de que las partes demandadas en demandas estratégicas contra la participación pública puedan acceder a asistencia jurídica fácilmente y con un coste asequible.
28. Los Estados miembros deben facilitar el intercambio de información y mejores prácticas entre las organizaciones que proporcionan orientación y asistencia a las personas objeto de demandas estratégicas contra la participación pública.

### RECOPIACIÓN Y PRESENTACIÓN DE DATOS Y SEGUIMIENTO

29. Los Estados miembros deben confiar a una o varias autoridades la recopilación y agregación de datos sobre demandas estratégicas contra la participación pública iniciadas en su jurisdicción, teniendo en cuenta sus acuerdos institucionales en materia de estadísticas judiciales y respetando plenamente los requisitos de protección de datos. Los Estados miembros deben asegurarse de que una autoridad se encargue de coordinar la información y de presentar cada año, a partir de finales de 2023, los datos agregados recopilados a nivel nacional a la Comisión, respetando plenamente los requisitos de protección de datos. La Comisión publicará un resumen anual de las contribuciones recibidas.
30. En caso necesario, el grupo de expertos de la UE contra las demandas estratégicas contra la participación pública podría apoyar el desarrollo y el mejor uso de normas y plantillas sobre recopilación de datos.
31. Entre los datos a los que se refiere el apartado 29 deben figurar:
  - a) el número de demandas estratégicas contra la participación pública iniciadas en el año correspondiente;
  - b) el número de demandas estratégicas contra la participación pública que se desestimaron de forma temprana en el año pertinente a partir de 2022, tanto por motivos de fondo como de procedimiento;
  - c) el número de procedimientos judiciales, clasificados por tipo de parte demandada (por ejemplo, periodista, defensor de los derechos humanos, medio de prensa);
  - d) el número de procedimientos judiciales, clasificados por tipo de parte demandante (por ejemplo, político, particular, empresa, si la parte demandante es una entidad extranjera);
  - e) cifras sobre los actos de participación pública a raíz de los cuales se iniciaron procedimientos judiciales;
  - f) datos sobre el importe estimado de la indemnización inicial solicitada por las partes demandantes;
  - g) una descripción de los diferentes fundamentos jurídicos empleados por las partes demandantes y las cifras correspondientes;
  - h) cifras sobre la duración de los procedimientos, incluidas todas las instancias;
  - i) cifras sobre elementos transfronterizos, así como
  - j) según su disponibilidad, otros datos, incluidos los relativos a las costas judiciales de los procedimientos y, en su caso, las cifras pertinentes sobre los antecedentes históricos de los casos.
32. La autoridad responsable de la coordinación a la que se refiere el apartado 29 debe publicar los datos en formatos accesibles en su sitio web y, en su caso, a través de otras herramientas adecuadas, adoptando al mismo tiempo las disposiciones necesarias para garantizar la protección de los derechos de las personas implicadas en demandas estratégicas contra la participación pública.

### DISPOSICIONES FINALES

33. Los Estados miembros deben hacer pleno uso del apoyo financiero disponible a escala de la Unión para aplicar las disposiciones específicas de la presente Recomendación y promover las oportunidades de financiación disponibles para las entidades públicas y privadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, en particular en el marco del Programa CERV y del Programa Justicia.

34. Los Estados miembros deben transmitir a la Comisión, a más tardar a finales de 2023 y, posteriormente, previa solicitud, de conformidad con las normas en materia de protección de datos, un informe sobre la aplicación de la presente Recomendación que contenga datos agregados consolidados a nivel de los Estados miembros. La Comisión mantendrá, cuando sea necesario, conversaciones con los Estados miembros y las partes interesadas en los foros pertinentes sobre las medidas y actuaciones emprendidas para aplicar la Recomendación.
35. A más tardar cinco años a contar desde de la fecha de adopción, la Comisión evaluará el impacto de la presente Recomendación en la evolución de las demandas estratégicas contra la participación pública en la Unión Europea. Sobre esta base, la Comisión determinará si es necesario adoptar medidas adicionales para garantizar la protección adecuada de las personas objeto de dichos procedimientos, teniendo en cuenta las conclusiones de los informes de la Comisión sobre el Estado de Derecho y otra información pertinente, incluidos datos externos.

Hecho en Bruselas, el 27 de abril de 2022.

*Por la Comisión*  
Didier REYNDERS  
*Miembro de la Comisión*

---

## ANEXO

Elementos que podrían incluirse en la formación sobre reclamaciones en materia de protección de datos en el contexto de las demandas estratégicas contra la participación pública (comúnmente conocidos como «SLAPP», por sus siglas en inglés):

- La legislación adoptada por los Estados miembros para conciliar el derecho a la protección de los datos personales con el derecho a la libertad de expresión y de información, que establecerá exenciones o excepciones respecto de las disposiciones previstas en el artículo 85, apartado 2, del RGPD para el tratamiento realizado con fines periodísticos o con fines de expresión académica, artística o literaria, si son necesarias para conciliar estos dos derechos.
  - Para el ejercicio de los derechos del interesado en virtud del RGPD, el artículo 12, apartado 5, del RGPD, establece que las solicitudes que sean manifiestamente infundadas o excesivas podrán denegarse o estar sujetas a un canon razonable.
  - El derecho de rectificación previsto en el artículo 16 del RGPD solo se refiere a las situaciones en las que los datos personales son inexactos. Además, el derecho a completar los datos personales incompletos no es automático y depende de la finalidad del tratamiento.
  - Para el ejercicio del derecho al olvido, el RGPD establece que este derecho no se aplicará cuando el tratamiento sea necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión e información, conforme al artículo 17, apartado 3, letra a), del RGPD.
  - Como obstáculo a la búsqueda del foro más favorable, el artículo 79, apartado 2, del RGPD establece que las acciones contra un responsable o encargado del tratamiento (por ejemplo, el periodista, el defensor de derechos, el agente de la sociedad civil o la empresa de medios de comunicación) pueden ejercitarse ante los tribunales del Estado miembro en el que el responsable o el encargado del tratamiento tengan un establecimiento o, a menos que el responsable o el encargado del tratamiento sea una autoridad pública de un Estado miembro que actúe en ejercicio de sus poderes públicos, donde el interesado tenga su residencia habitual. Esta disposición no deja margen para acciones por violación de las normas de protección de datos ante otros órganos jurisdiccionales sin relación alguna con el tratamiento de los datos personales, el establecimiento del periodista o del medio de comunicación, o la residencia habitual de la parte demandante, lo que incluye las indemnizaciones.
-