



Council of the  
European Union

182337/EU XXVII.GP  
Eingelangt am 02/05/24

Brussels, 2 May 2024  
(OR. en, es)

9593/24

---

---

**Interinstitutional File:**  
**2024/0035(COD)**

---

---

COPEN 221  
DROIPEN 126  
FREMP 227  
CYBER 141  
ENFOPOL 208  
JAI 734  
CODEC 1244  
INST 175  
PARLNAT 78

#### COVER NOTE

---

From:	The Spanish Parliament
date of receipt:	29 April 2024
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child sexual abuse material and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA (recast) [6241/24 - COM(2024) 60 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find enclosed the opinion<sup>1</sup> of the Spanish Parliament on the above.

---

<sup>1</sup> The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2024-0060>



## CORTES GENERALES

EXCMO. SR.:

Comunico a V.E. que la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 23 de abril de 2024, ha aprobado los siguientes Informes sobre la aplicación del principio de subsidiariedad:

- Informe 12/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148 en lo que respecta a la dotación financiera y la asignación para el mecanismo temático (COM (2024) 301 final) (núm. expte. Congreso, Senado: 282/34, 574/17).

- Informe 13/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/522, (UE) 2021/1057, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/1139, (UE) 2021/1229 y (UE) 2021/1755 en lo que respecta a los cambios en los importes de los fondos para determinados programas y fondos (COM (2024) 100 final) (núm. expte. Congreso, Senado: 282/35, 574/18).

- Informe con observaciones 14/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal, las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC, la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones (COM (2024) 139 final) (núm. expte. Congreso, Senado: 282/36, 574/19).

- Informe 15/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y el material de abuso sexual de menores y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo (versión refundida) (COM (2024) 60 final) (núm. expte. Congreso, Senado: 282/37, 574/20).

Lo que traslado a V.E. en aplicación de lo dispuesto en los Protocolos números 1 y 2 del Tratado de Lisboa, así como dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones europeas.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 25 de abril de 2024.

Francina Armengol Socías  
PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

SAL CD 5382 25/04/2024 L15



CORTES GENERALES

SENADO  
XV LEGISLATURA  
REGISTRO GENERAL  
SALIDA 4.523  
26/04/2024

EXCMO. SR.:

Comunico a V.E. que la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 23 de abril de 2024, ha aprobado los siguientes Informes sobre la aplicación del principio de subsidiariedad:

- Informe 12/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148 en lo que respecta a la dotación financiera y la asignación para el mecanismo temático (COM (2024) 301 final) (núm. expte. Congreso, Senado: 282/34, 574/17).

- Informe 13/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/522, (UE) 2021/1057, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/1139, (UE) 2021/1229 y (UE) 2021/1755 en lo que respecta a los cambios en los importes de los fondos para determinados programas y fondos (COM (2024) 100 final) (núm. expte. Congreso, Senado: 282/35, 574/18).

- Informe con observaciones 14/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal, las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC, la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones (COM (2024) 139 final) (núm. expte. Congreso, Senado: 282/36, 574/19).

- Informe 15/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y el material de abuso sexual de menores y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo (versión refundida) (COM (2024) 60 final) (núm. expte. Congreso, Senado: 282/37, 574/20).

Lo que traslado a V.E. en aplicación de lo dispuesto en los Protocolos números 1 y 2 del Tratado de Lisboa, así como dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones europeas.

Palacio del Senado, a 25 de abril de 2024.

Pedro Rollán Ojeda  
PRESIDENTE DEL SENADO

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA



## CORTES GENERALES

**INFORME 15 /2024 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 23 DE ABRIL DE 2024, SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LA LUCHA CONTRA LOS ABUSOS SEXUALES Y LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LOS MENORES Y EL MATERIAL DE ABUSO SEXUAL DE MENORES Y POR LA QUE SE SUSTITUYE LA DECISIÓN MARCO 2004/68/JAI DEL CONSEJO (VERSIÓN REFUNDIDA) ([COM \(2024\) 60 FINAL](#)).**

### ANTECEDENTES

**A.** El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

**B.** Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y el material de abuso sexual de menores y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo (versión refundida), la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 28 de mayo de 2024.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 10 de abril de 2024, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al diputado D. Agustín Santos Maraver, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

**D.** Se ha recibido informe del Gobierno.

**E.** La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 23 de abril de 2024, aprobó el presente

### INFORME

**1.-** El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y*





## CORTES GENERALES

*proporcionalidad*”. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, “*en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*”.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en los artículos 82 y 83 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

### *“Artículo 82*

1. *La cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en los ámbitos mencionados en el apartado 2 y en el artículo 83.*

*El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas tendentes a:*

- a) establecer normas y procedimientos para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas;*
- b) prevenir y resolver los conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros;*
- c) apoyar la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia;*
- d) facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones.*

2. *En la medida en que sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer normas mínimas mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Estas normas mínimas tendrán en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros.*

*Estas normas se referirán a:*

- a) la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros;*
- b) los derechos de las personas durante el procedimiento penal;*
- c) los derechos de las víctimas de los delitos;*
- d) otros elementos específicos del procedimiento penal, que el Consejo habrá determinado previamente mediante una decisión. Para la adopción de esta decisión, el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.*



## CORTES GENERALES

*La adopción de las normas mínimas contempladas en el presente apartado no impedirá que los Estados miembros mantengan o instauren un nivel más elevado de protección de las personas.*

3. Cuando un miembro del Consejo considere que un proyecto de directiva contemplada en el apartado 2 afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Previa deliberación, y en caso de que se alcance un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario.

Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de directiva de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada.

### Artículo 83

1. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

*Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.*

*Teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo podrá adoptar una decisión que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios previstos en el presente apartado. Se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.*

2. Cuando la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización, se podrá establecer mediante directivas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de que se trate. Dichas directivas se adoptarán con arreglo a un procedimiento legislativo ordinario o especial idéntico al empleado para la adopción de las medidas de armonización en cuestión, sin perjuicio del artículo 76.

3



## CORTES GENERALES

3. Cuando un miembro del Consejo considere que un proyecto de directiva contemplada en los apartados 1 ó 2 afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Previa deliberación, y en caso de que se alcance un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario.

Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de directiva de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada”.

3.- Según el último informe de la Alianza Global WeProtect de 2023, las denuncias sobre material de abuso sexual infantil han aumentado un 87% desde 2019. En la Unión Europea las cifras de 2022 son escalofrantes: las plataformas enviaron 1,5 millones de informes con 5,2 millones de videos, fotos y actividades de “grooming” (seducción de adultos a niños en internet y videojuegos). Gracias a estas denuncias, los servicios policiales pudieron identificar a miles de víctimas infantiles y rescatarlas.

En mayo de 2022, la Comisaria Ylva Johansson presentó una propuesta de reforma de la legislación vigente en la UE para hacer frente a esta grave amenaza. Sin embargo, la propuesta de la Comisión se enfrentó a críticas de distintos sectores en el sentido de que la aplicación masiva de las mismas técnicas de inteligencia artificial utilizadas para la comisión de estos delitos podía poner en peligro el derecho de privacidad y protección de datos de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea. Pero la propuesta de la Comisión recibió el apoyo de 541 401 firmas de ciudadanos de toda la UE y se celebraron sesiones informativas de víctimas, o de “supervivientes” como prefieren ser llamadas, en el Parlamento Europeo que fueron desgarradoras y mostraron el alcance del problema. Por citar dos de los testimonios, el del español Juan Cuatrecasas, que sufrió estos abusos sexuales entre 2008 y 2011 y los de la finlandesa Scharliina Erapuro, que aseguró que “las cicatrices nunca desaparecen”.

El debate subsiguiente en la Comisión de Justicia del Parlamento Europeo ha sido uno de los más importantes de los últimos años y ha tenido como ponente al eurodiputado español Javier Zarzalejos, del Partido Popular. La prueba de su buen hacer es que la Comisión aprobó por 51 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención la propuesta de la ponencia. La búsqueda de un equilibrio entre los derechos individuales de privacidad y protección de datos por un lado, y la defensa de la infancia, por otro, se combinan con los de ciberseguridad, porque la aplicación masiva de la IA para la detección de estos delitos en las redes implica la ruptura de la comunicación cifrada entre las partes y la obligación

4



## CORTES GENERALES

de los proveedores de servicios de llevarla a cabo para poder dar avisos de alerta temprana y proceder a las denuncias correspondientes.

La prueba de la dificultad de estos debates es que a pesar del apoyo político y del interés prioritario de la Presidencia española de la UE, como puso de manifiesto en un video el Ministro del Interior Fernando Grande-Marlaska, no se consiguió llegar a un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo que bajo la presidencia belga y que el ponente Sr. Zarzalejos ha definido como “delicado, complejo y controvertido”.

Entre las previsiones de la reforma de la Directiva mencionada hay que destacar la creación de un Centro Europeo de Protección de la Infancia, responsable del desarrollo, con todas las garantías previstas en el acuerdo, de las tecnologías necesarias de inteligencia artificial a aplicar posteriormente por Europol y las administraciones de justicia de los Estados miembros. Asimismo, permitirá la homogenización de criterios en la tipificación de los delitos de explotación y abuso sexual de los menores cometidos mediante las nuevas tecnologías emergentes en internet y las redes sociales.

El carácter transfronterizo de estos delitos exige una homogenización para abordarlos y perseguirlos en la Unión Europea, que es posible gracias a un marco legal compartido en el respeto del principio de subsidiaridad. Pero debe al mismo tiempo permitir una acción diplomática y judicial multilateral para evitar que la fuente de estos delitos se sitúe fuera del espacio jurídico comunitario. Apunta a la necesidad de un tratado internacional impulsado por Naciones Unidas que evite la existencia de espacios de impunidad global en el abuso y la explotación sexual de los menores.

El acuerdo alcanzado entre el Parlamento Europeo y el Consejo respeta el principio de subsidiaridad y permitirá una adecuación legal en el espacio jurídico comunitario.

## CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y el material de abuso sexual de menores y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo (versión refundida), es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**