



## CORTES GENERALES

---

**INFORME 44/2022 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 2022, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS PARA PREVENIR Y COMBATIR EL ABUSO SEXUAL DE LOS MENORES (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2022) 209 FINAL] [COM (2022) 209 FINAL ANEXOS] [2022/0155 (COD)] {SEC (2022) 209 FINAL} {SWD (2022) 209 FINAL} {SWD (2022) 210 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 nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

**B.** La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores, 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 14 de octubre de 2022.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 14 de septiembre de 2022, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Francisco Manuel Fajardo Palarea (SGPS), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

**D.** Se ha recibido informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo se han presentado escritos del Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia y del Parlamento de Cantabria comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

**E.** La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 29 de septiembre de 2022, aprobó el presente



## CORTES GENERALES

---

### 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 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 el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

*“Artículo 114*

1. *Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.*

2. *El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.*

3. *La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.*

4. *Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.*

5. *Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales*



## CORTES GENERALES

---

*basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.*

6. *La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior. Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.*

*Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.*

7. *Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.*

8. *Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.*

9. *Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.*

10. *Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión."*

3.- El objetivo de la propuesta de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo para la creación de un nuevo reglamento es establecer un marco jurídico claro y armonizado para prevenir y combatir el abuso sexual de menores en línea; ofrecer seguridad jurídica a los prestadores en cuanto a sus responsabilidades de evaluar y mitigar los riesgos y, en caso necesario, detectar, denunciar y eliminar tales abusos en sus servicios.

En el año 2010 se realizaron 23.000 denuncias ante las instituciones judiciales por abuso sexual a menores en la UE. En el año 2020 fueron más de 1 millón. La sociedad ha roto el tabú sobre estos crímenes y tenemos la obligación social de ayudar y proteger a las víctimas. Uno de los ámbitos en los que esta lucha es más necesaria es en la regulación del mundo digital. Debemos convertir a las empresas proveedoras de servicios digitales



## CORTES GENERALES

---

que operan en Europa en parte de la solución, obligándolas a detectar y denunciar ante las autoridades los abusos sexuales a menores en línea.

Los abusos y la explotación no conocen fronteras. Las imágenes de los delitos cometidos en un país se distribuyen y se ven en todo el mundo. Las víctimas rara vez denuncian. En muchos casos, los abusos solo salen a la luz cuando los actos de los perpetradores se detectan en línea. Los proveedores de servicios en línea desempeñan un papel esencial en la denuncia de los abusos sexuales a menores en línea vía la autoregulación. Lamentablemente, el actual sistema de denuncia voluntaria no es del todo eficaz.

21,7 millones de denuncias en el mundo y 65 millones de imágenes y vídeos descubiertos. Estas son las apabullantes cifras que la Comisión Europea detalla en su informe para la lucha contra el abuso sexual infantil, y según el mismo, los estados miembros de la UE somos el lugar de almacenaje del 60% del material abusivo del mundo. De todas las denuncias, 20 millones provienen de Meta (matriz de Facebook e Instagram), 500.000 en Google y sus plataformas y el resto de otras. Si nos guiásemos exclusivamente por estas cifras, podríamos llegar a la conclusión de que los abusadores se concentran en un determinado servicio. Lamentablemente sabemos que no es el caso. Que una empresa abarque el 95% de las denuncias voluntarias infiere que debemos actualizar nuestras herramientas en esta lucha.

Esta propuesta de legislación europea avanza en esa línea y consta de dos ejes centrales:

Imponer a las empresas obligaciones relativas a la detección, denuncia, eliminación y bloqueo de material conocido y nuevo de abuso sexual de menores, así como del embaucamiento de menores, independientemente de la tecnología utilizada en los intercambios en línea creando herramientas para esta tarea que deberán ser lo menos intrusivas posible, que usen la información estrictamente necesaria y un desempeño será siempre anónimo hasta que detecte el material abusivo; y establecer el Centro de la UE sobre Abuso Sexual de Menores como una agencia descentralizada que creará, mantendrá y gestionará bases de datos de indicadores de abusos sexuales de menores en línea que los prestadores deberán utilizar para cumplir las obligaciones de detección y facilitará la cooperación y el intercambio de información y conocimientos especializados, en particular a efectos de prevención y elaboración de políticas basadas en pruebas.

El mundo digital y sus proveedores de servicios, que cuentan con oficinas en un país, servidores en otro y usuarios en todos, hacen ineficientes los requisitos ya impuestos por algunos estados miembros de manera individual. Por consiguiente, los requisitos nacionales marcados a estos agentes del mercado para hacer frente a los abusos sexuales contra los niños en línea aumentan la fragmentación del mercado único digital y suponen importantes costes de cumplimiento para los proveedores.



## CORTES GENERALES

---

La naturaleza de estos crímenes justifican el rango comunitario de la medida. Los estados miembros, por sí solos, no pueden combatir esta lacra. El fin de esta propuesta es garantizar la igualdad de condiciones de los proveedores de internet en el mercado único digital en paralelo a la adopción de medidas que prevengan y combatan el abuso sexual infantil en línea.

Una actuación a nivel de la UE puede lograr el objetivo de eliminar los obstáculos al mercado único digital para los servicios en cuestión, aumentar la seguridad jurídica para los proveedores y reducir los costes de cumplimiento, garantizando al mismo tiempo que los requisitos impuestos a los agentes del mercado para hacer frente al abuso sexual infantil en línea sean eficaces en virtud de su aplicabilidad uniforme en todo el territorio de la UE.

Por tanto, en este caso la propuesta es conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a los efectos de la acción pretendida.

### CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**