

Bruselas, 24 de noviembre de 2022
(OR. en)

14862/22

**Expediente interinstitucional:
2022/0155(COD)**

LIMITE

JAI 1481
ENFOPOL 567
CRIMORG 161
IXIM 264
DATAPROTECT 319
CYBER 371
COPEN 393
FREMP 241
TELECOM 467
COMPET 910
MI 836
CONSOM 299
DIGIT 210
CODEC 1765

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. prec.:	14143/22
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 209 final
Asunto:	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 – Informe de situación

I. INTRODUCCIÓN

1. El 11 de mayo de 2022, la Comisión adoptó 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 menores¹. La propuesta iba acompañada de una evaluación de impacto y una comunicación².

¹ 9068/22.

² 9068/22 + ADD 1 + ADD 2 y ADD 3; 9071/22.

2. El objetivo de la propuesta, basada en el artículo 114 del TFUE, es tratar con eficacia el uso de servicios en línea con fines de abuso sexual de menores. Tiene dos componentes principales. En primer lugar, se obligaría a los proveedores de servicios en línea pertinentes, como los prestadores de servicios de alojamiento de datos y de servicios de comunicaciones interpersonales, a detectar, denunciar, retirar o bloquear el material de abuso sexual de menores conocido y nuevo, así como a detectar y denunciar el embaucamiento de menores con fines sexuales (captación de menores). En segundo lugar, se crearía una nueva agencia descentralizada de la UE (el «Centro de la UE») para facilitar la puesta en práctica del Reglamento propuesto, junto con una red de autoridades de coordinación nacionales y de autoridades competentes. Como se reconoce en la exposición de motivos de la propuesta, las medidas que contiene afectarían al ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los usuarios de servicios en línea.
3. En el Parlamento Europeo, la comisión competente para las negociaciones sobre la propuesta es la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE). Dicha comisión nombró ponente, en octubre de 2022, al diputado al PE Javier Zarzalejos (PPE, ES). Entretanto, los coordinadores del PE decidieron solicitar al Servicio de Estudios del Parlamento Europeo una evaluación de impacto que abarca gran variedad de cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales y la proporcionalidad. La Comisión LIBE aún no ha aprobado su informe.
4. En julio de 2022, el Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) y el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) adoptaron el Dictamen conjunto 4/2022. Aun reconociendo que el abuso sexual de menores es un delito especialmente grave y abominable y que combatirlo es un objetivo de interés general reconocido por la Unión, el CEPD y el SEPD subrayan que cualquier limitación de los derechos fundamentales debe cumplir los requisitos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Consideran que la propuesta plantea serias dificultades en cuanto a la proporcionalidad de la injerencia y los límites del derecho fundamental a la intimidad y del derecho fundamental a la protección de los datos personales.
5. El Comité Económico y Social Europeo emitió un dictamen sobre la propuesta en septiembre de 2022. El Comité apoya el principio de la propuesta y pide que el texto se mejore y se especifique en mayor medida para salvaguardar el secreto de la correspondencia y el respeto de la intimidad.

II. TRABAJOS EN EL CONSEJO

6. En el Consejo, ha estudiado la propuesta el Grupo «Aplicación de las Leyes» (Policía) en sus reuniones de los días 5 y 20 de julio, 6 y 22 de septiembre, 5 y 19 de octubre, y 3 y 24 de noviembre de 2022. El Grupo examinó en sus reuniones la totalidad de la propuesta. La Presidencia presentó varias revisiones del texto de los capítulos I a III, que tratan las siguientes cuestiones: objeto y ámbito de aplicación, definiciones, obligaciones de los prestadores de servicios en línea, y supervisión, ejecución y cooperación.
7. En la reunión informal de ministros de Asuntos de Interior y en la reunión informal del COSI celebrada en Praga en julio de 2022, la Presidencia obtuvo el apoyo político general a la propuesta, supeditado al examen técnico en el Grupo. La Presidencia destacó que la propuesta es tecnológicamente neutra y tiene perspectiva de futuro, y que debe hallarse un equilibrio entre la protección de los menores, por una parte, y la protección de la intimidad y otros derechos fundamentales de los usuarios de servicios en línea, por otra.
8. La Presidencia presentó un cambio conceptual importante relativo a la expedición de distintos tipos de órdenes (las órdenes de detección y las órdenes de retirada y bloqueo de material de abuso sexual de menores). También se introdujo un nuevo tipo de orden: la orden de exclusión. La novedad consistiría en que las órdenes de retirada, de bloqueo y de exclusión serían dictadas por las autoridades competentes de los Estados miembros. Las órdenes de detección serían las únicas dictadas por una autoridad judicial u otra autoridad administrativa independiente de un Estado miembro, ya que este tipo de órdenes es el más sensible en lo que respecta a la injerencia en los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios en línea pertinentes. Según la propuesta de la Comisión, todas las categorías de órdenes serían dictadas por una autoridad judicial u otra autoridad administrativa independiente. En aras de una mayor flexibilidad, para las órdenes de retirada, de bloqueo y de exclusión esta facultad se ha conferido a las autoridades competentes. A la espera de la supresión de las reservas de estudio, parece que la mayoría de los Estados miembros podrían apoyar este cambio, ya que les permitiría mantener los sistemas y estructuras existentes para luchar contra el abuso sexual de menores.

9. A solicitud de la Presidencia, la Comisión preparó dos documentos que contribuyen a aclarar algunas cuestiones y preguntas planteadas por los Estados miembros. Un primer documento³ incluye un organigrama sobre el proceso de detección del abuso sexual de menores y un análisis comparativo de la legislación pertinente (el Reglamento sobre la Ciberseguridad, el Reglamento de servicios digitales, el Reglamento sobre contenidos terroristas en línea, el Reglamento General de Protección de Datos y el Reglamento provisional). Un segundo documento⁴ expone las relaciones entre el nuevo Centro de la UE, las autoridades de coordinación y Europol.
10. La Presidencia también organizó dos talleres en los que participaron la Comisión y expertos procedentes de las capitales, a partir de documentos de debate y de preguntas y solicitudes de aclaración de los Estados miembros. El primer taller tuvo lugar el 29 de septiembre y se dedicó a las tecnologías utilizadas para detectar material de abuso sexual de menores y de seducción de menores nuevo y conocido, mientras el segundo taller, que se celebró el 16 de noviembre, se centró en las herramientas de verificación de la edad. Ambos talleres brindaron a los Estados miembros la oportunidad de profundizar más en los temas tratados en la propuesta, y permitieron al mismo tiempo una interacción directa entre los expertos procedentes de las capitales y los expertos técnicos. Los Estados miembros apreciaron en gran medida los talleres y aplaudieron que hubieran proporcionado aclaraciones muy necesarias sobre cómo podrían funcionar en la práctica algunas de las disposiciones propuestas y hubieran confirmado la viabilidad tecnológica de la propuesta. Gracias a estos talleres, parece posible combatir el abuso sexual de menores en línea. Existen tecnologías para detectar el material conocido y desconocido de abuso sexual de menores. La seducción de menores es más complicada, pero la tecnología está en constante evolución. También existen soluciones técnicas para detectar el abuso sexual de menores en línea en sistemas cifrados de extremo a extremo, como la detección de contenidos en la parte del usuario antes del propio cifrado. El segundo taller, sobre herramientas de verificación de la edad, mostró las distintas técnicas que utilizan empresas privadas para determinar la edad de los usuarios de servicios en línea, así como nuevas tecnologías que se encuentran en fase de desarrollo.

³ WK 10409/2022.

⁴ WK 13981/2022.

11. Otro acto de apoyo organizado por la Presidencia en cooperación con el Parlamento Europeo y la Comisión fue la proyección del documental checo *Caught in the Net*, precedido por un debate de expertos sobre el tema de la seducción de menores en el que participaron representantes de la Presidencia y el productor del documental. La diputada al Parlamento Europeo Hilde Vautmans (Renew/BE) pronunció el discurso de apertura. La Presidencia también representó al Consejo en varias conferencias acerca de la lucha contra el abuso sexual de menores en línea, como la Conferencia sobre seguridad infantil en línea de 2022 y un acto de alto nivel sobre cómo utilizar la tecnología para garantizar la seguridad de los menores en línea, organizado durante la Semana de la Concienciación Tecnológica que el Parlamento Europeo ha celebrado por primera vez.
12. Aunque en el Grupo «Aplicación de las Leyes» siguen en curso los debates sobre la propuesta, ya se han identificado varias cuestiones clave que requerirán debates más detallados en el futuro:

Capítulo I / Disposiciones generales - Objeto, ámbito de aplicación y definiciones.

A varios de los términos utilizados en la propuesta se les ha dado una definición distinta de la que figura en otros actos legislativos de la UE conexos, como el Reglamento de servicios digitales o el Reglamento sobre contenidos terroristas en línea. Por lo tanto, era necesario armonizar algunas de estas definiciones para garantizar la coherencia y la seguridad jurídica entre los distintos actos legislativos. En este contexto, la Comisión aclaró que la propuesta actúa como *lex specialis* respecto al Reglamento de servicios digitales.

Además, para facilitar la interpretación uniforme de las disposiciones propuestas puede ser necesario definir otros términos.

Se mantuvo un debate importante sobre la definición de «usuario menor», que está relacionada con el delito de captación de menores en virtud de la Directiva 2011/93/UE relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil. Dado que la Directiva está siendo revisada por la Comisión, a la hora de definir el concepto de «usuario menor» en la propuesta de Reglamento deberá tenerse en cuenta cómo se define la edad de consentimiento sexual en la Directiva.

Otro cambio importante en este capítulo I fue la inclusión de una definición de «motores de búsqueda en línea» a raíz de la introducción en el capítulo II de las obligaciones de exclusión.

Capítulo II / Obligaciones de los prestadores de servicios de la sociedad de la información pertinentes para prevenir y combatir el abuso sexual de menores en línea

Al dictar órdenes individuales a prestadores de servicios en línea, deben ponderarse cuidadosamente la necesidad de proteger a los menores y la de proteger la privacidad y otros derechos fundamentales de los usuarios de servicios en línea. Debe tenerse asimismo presente la labor de las autoridades policiales.

La Presidencia propuso simplificar la estructura del texto, de modo que solo las órdenes de detección sean expedidas por una autoridad judicial u otra autoridad administrativa independiente, mientras las autoridades competentes estarían facultadas para dictar órdenes de retirada, de bloqueo y de exclusión.

En general, los Estados miembros acogieron favorablemente este cambio en la expedición de órdenes de retirada y de bloqueo, así como la adición de órdenes de exclusión. Sin embargo, es necesario seguir debatiendo estas cuestiones en el nivel técnico, ya que varios Estados miembros siguen teniendo serias dudas en cuanto a las consecuencias para la protección del derecho a la intimidad y otros derechos fundamentales. Varios Estados miembros también han destacado la complejidad y la duración del procedimiento para dictar órdenes de detección.

En la reunión del Grupo «Aplicación de las Leyes» del 19 de octubre, el Servicio Jurídico del Consejo indicó que emitiría un dictamen escrito sobre la proporcionalidad de las órdenes de detección.

Capítulo III / Supervisión, aplicación y cooperación – Autoridades de coordinación en materia de abusos sexuales de menores

La Presidencia presentó dos conjuntos de textos transaccionales sobre este capítulo centrados en los requisitos de independencia que deben cumplir las autoridades de coordinación. Varios Estados miembros formularon sendas reservas de estudio sobre este capítulo, por considerar que estas disposiciones pueden tener consecuencias importantes en las estructuras nacionales existentes. Reconocieron que los textos transaccionales iban en la dirección correcta, ya que ofrecían mayor flexibilidad a los Estados miembros.

Los Estados miembros consideraron especialmente difícil concebir soluciones eficientes para establecer autoridades de coordinación en virtud, simultáneamente, del Reglamento sobre contenidos terroristas en línea, el Reglamento de servicios digitales y la presente propuesta, y cumplir al mismo tiempo los requisitos establecidos en estos actos legislativos.

Se debatió extensamente la cuestión de la identificación y presentación por parte de las autoridades de coordinación de material de abuso sexual de menores en línea al Centro de la UE a raíz de una evaluación diligente de las autoridades judiciales o de otras autoridades independientes, ya que varios Estados miembros señalaron el riesgo de retrasos y la falta de recursos y de conocimientos especializados.

Capítulo IV / Centro de la UE para prevenir y combatir el abuso sexual de menores y cooperación con Europol

Como se ha indicado anteriormente, la Comisión propuso la creación de una nueva agencia de la UE, con sede en La Haya, habida cuenta de la necesidad de una estrecha cooperación con Europol. El Centro de la UE y Europol podrían compartir algunos gastos administrativos, como los recursos humanos, la contabilidad y los equipos informáticos. Con arreglo a la propuesta presentada por la Comisión, ello no afectaría a las principales tareas y competencias de Europol relacionadas con el abuso sexual de menores.

Se formularon reservas generales de estudio con respecto a todo el capítulo y reservas de estudio parciales sobre la ubicación de la sede del Centro de la UE. Las cuestiones y preguntas que los Estados miembros plantearon con mayor frecuencia en lo relativo al capítulo IV versaron sobre el presupuesto, el riesgo de duplicación con las tareas de Europol, el riesgo de competencia entre Europol y el Centro de la UE en lo que respecta al personal especializado encargado del abuso sexual de menores, la falta de reconocimiento del papel de las líneas telefónicas directas en el tratamiento de las denuncias de abuso sexual de menores, cuestiones relativas a la protección de datos en relación con el tratamiento por parte del Centro de la UE de denuncias de abuso sexual de menores, el proceso de denuncia a Europol y a las autoridades policiales y judiciales por parte del Centro de la UE, la creación por el Centro de la UE de una base de datos de denuncias, y la creación de bases de datos de indicadores de abuso sexual de menores en línea.

Capítulo V / Recopilación de datos e información sobre transparencia

Las delegaciones albergaban serias dudas sobre las disposiciones relativas a la recopilación de datos y a la denuncia, que consideraban demasiado dificultosas para las autoridades policiales. Indicaron que será necesario seguir debatiendo si el Centro de la UE debe recibir datos sobre procesos penales en curso. Los Estados miembros señalaron la necesidad de proteger los datos personales y de limitar la información que debe recopilarse y compartirse.

Capítulo VI / Disposiciones finales

Varias delegaciones pidieron una fecha de aplicación más alejada y que el Reglamento provisional (UE) 2021/1232 se derogue más adelante, al objeto de evitar un desfase entre la detección en virtud del Reglamento provisional y el Reglamento propuesto. Lo ideal sería, para evitar este desfase, que durante un tiempo ambos Reglamentos estuvieran en vigor simultáneamente.

III. CONCLUSIÓN

13. La Presidencia está decidida a trabajar en estrecha colaboración con la Presidencia entrante para facilitar la continuación de los debates en el Grupo «Aplicación de las Leyes» y garantizar el progreso adecuado del expediente en el Consejo.
14. A la luz de lo anterior, se ruega al Comité de Representantes Permanentes y al Consejo que tomen nota de los avances realizados en el examen del Reglamento propuesto.