

Bruselas, 16 de enero de 2025  
(OR. en)

16938/24  
PV CONS 68  
JAI 1880  
COMIX 515

**PROYECTO DE ACTA**  
CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA  
(Justicia y Asuntos de Interior)  
12 y 13 de diciembre de 2024

**ASUNTOS DE INTERIOR**

**1. Aprobación del orden del día** 16454/24

El Consejo aprueba el orden del día que figura en el documento 16454/24.

**2. Adopción de los puntos «A»**

**a) Lista de puntos no legislativos** 16500/24 + COR 1

El Consejo adopta todos los puntos «A» enumerados en el documento de referencia, incluidos todos los documentos COR y REV en las correspondientes lenguas presentados para su adopción. Las declaraciones sobre estos puntos se recogen en la adenda.

**b) Lista de puntos legislativos (deliberación pública de conformidad con el artículo 16, apartado 8, del Tratado de la Unión Europea)** 16501/24

Justicia y asuntos de interior

**1. Reglamento relativo a la información anticipada sobre los pasajeros: aplicación**  16520/24  
*Adopción del acto legislativo* PE-CONS 69/24  
IXIM

El Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo en primera lectura y se adopta el acto propuesto, de conformidad con el artículo 294, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (base jurídica: artículo 82, apartado 1, letra d), y artículo 87, apartado 2, letra a), del TFUE). De conformidad con los Protocolos pertinentes anejos a los Tratados, Dinamarca no participa en la votación.

**2. Reglamento relativo a la información anticipada sobre los pasajeros: fronteras**  16519/24  
*Adopción del acto legislativo* PE-CONS 68/24  
IXIM

El Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo en primera lectura y se adopta el acto propuesto, de conformidad con el artículo 294, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (base jurídica: artículo 77, apartado 2, letras b) y d), y artículo 79, apartado 2, letra c), del TFUE). De conformidad con los Protocolos pertinentes anejos a los Tratados, Dinamarca no participa en la votación.

**3. Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806 en lo que respecta a Vanuatu**  16522/24  
*Adopción del acto legislativo* PE-CONS 100/24  
VISA

El Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo en primera lectura y se adopta el acto propuesto, de conformidad con el artículo 294, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (base jurídica: artículo 77, apartado 2, letra a), del TFUE). De conformidad con los Protocolos pertinentes anejos a los Tratados, Irlanda no participa en la votación.

## GOBERNANZA POLÍTICA DEL ESPACIO SCHENGEN («CONSEJO SCHENGEN»)

### Actividades no legislativas

3. Estado general del espacio Schengen 16302/24  
Aplicación de las prioridades del ciclo anual del Consejo Schengen: mejora de la seguridad general mediante la digitalización  
*Cambio de impresiones*
4. Implantación de la interoperabilidad 16430/24  
*Cambio de impresiones*
5. Decisión del Consejo por la que se fija la fecha para la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores terrestres con y entre la República de Bulgaria y Rumanía (\*) 16327/24  
(Base jurídica: artículo 4, apartado 2, del Acta de Adhesión de 2005 de Bulgaria y Rumanía)  
*Adopción*

### OTROS ASUNTOS DE INTERIOR

#### Deliberaciones legislativas

(Deliberación pública de conformidad con el artículo 16, apartado 8, del Tratado de la Unión Europea)

6. **Reglamento por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de menores**  16329/24 + ADD 1  
*Orientación general parcial*

El Consejo no alcanza una orientación general parcial:  
Alemania, Austria y Eslovenia presentan las declaraciones que figuran en el anexo.

7. **Varios** 16121/24  
**Propuestas legislativas en curso**  
*Información de la Presidencia*

El Consejo toma nota de la información facilitada por la Presidencia sobre el estado de los trabajos de las diferentes propuestas legislativas en el ámbito de los asuntos de interior.

## Actividades no legislativas

8. Programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia  
*Estado de los trabajos*
9. Migración y asilo
- a) Abordar la migración<sup>1 2</sup> 16238/24 + COR 1  
*Cambio de impresiones*
  - b) Aplicación de las reformas en materia de migración y asilo<sup>1 3</sup>  
*Cambio de impresiones*
10. Lucha contra desafíos en materia de seguridad: evaluación de los servicios de inteligencia y seguridad internos europeos<sup>14</sup>   
*Estado de los trabajos*
11. Acceso a los datos para una actuación policial efectiva: informe final del Grupo de Alto Nivel<sup>5</sup> 16307/24  
*Cambio de impresiones*
12. Lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada<sup>6</sup> 16293/24  
*Informe de situación*
13. Varios
- a) Foro Ministerial UE-Balcanes Occidentales sobre Justicia y Asuntos de Interior (Budva, 28 y 29 de octubre de 2024) 13161/24  
*Sesión informativa a cargo de la Presidencia*
  - b) 7.ª Conferencia Ministerial del proceso de Budapest (Budapest, 11 y 12 de noviembre de 2024) 16208/24  
*Información de la Presidencia*
  - c) Preparación de la Unión 16565/24  
*Información de Finlandia*
  - d) Programa de trabajo de la Presidencia entrante 16793/24  
*Presentación de Polonia*

---

<sup>1</sup> Con carácter excepcional, en presencia de los países asociados de Schengen.

<sup>2</sup> En presencia de las agencias europeas AAUE y Frontex.

<sup>3</sup> En presencia de las agencias europeas AAUE, eu-LISA, Europol y Frontex.

<sup>4</sup> En presencia de la agencia europea Europol y de los copresidentes de los servicios nacionales europeos de seguridad e inteligencia.

<sup>5</sup> En presencia de las agencias europeas Eurojust y Frontex.

<sup>6</sup> En presencia de las agencias europeas EUDA y Frontex.

**JUSTICIA**

**Deliberaciones legislativas**

(Deliberación pública de conformidad con el artículo 16, apartado 8, del Tratado de la Unión Europea)

14. **Directiva por la que se establecen normas mínimas para prevenir el tráfico ilícito de migrantes** **IC** 15916/1/24 REV 1  
*Orientación general*

El Consejo alcanza una orientación general sobre la propuesta de Directiva. Alemania presenta la declaración que figura en el anexo.

15. **Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores** **IC** 16674/24 + ADD 1  
*Orientación general* + ADD 2  
+ ADD 2 COR 1

El Consejo alcanza una orientación general sobre la propuesta de Directiva. Austria presenta una declaración y Bélgica, Eslovenia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo y Suecia presentan la declaración conjunta que figura en el anexo.

16. **Directiva relativa a la armonización de determinados aspectos de la legislación en materia de insolvencia** **IC** 16283/24  
*Orientación general parcial*

El Consejo alcanza una orientación general parcial sobre la propuesta de Directiva.

17. **Varios** 16121/24  
**Propuestas legislativas en curso**  
*Información de la Presidencia*

El Consejo toma nota de la información facilitada por la Presidencia sobre el estado de los trabajos de las diferentes propuestas legislativas en el ámbito de la justicia.

**Actividades no legislativas**

18. Programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia  
*Estado de los trabajos*

19. El futuro del Derecho penal<sup>7</sup> 16101/24 + COR 1  
*Cambio de impresiones*

---

<sup>7</sup> En presencia de la agencia europea Eurojust.

20.	Acceso a los datos para una actuación policial efectiva: informe final del Grupo de Alto Nivel <sup>7</sup> <i>Estado de los trabajos</i>	16306/24
21.	Lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada <sup>7</sup> <i>Informe de situación</i>	16293/24
22.	Guerra de agresión de Rusia contra Ucrania: lucha contra la impunidad <sup>7</sup> <i>Estado de los trabajos</i>	15658/24
23.	Mejora de la orden europea de investigación: resultados del informe final sobre las evaluaciones mutuas (décima ronda) <sup>7</sup> <i>Estado de los trabajos</i>	15834/1/24 REV 1
24.	Varios	
	a) Foro Ministerial UE-Balcanes Occidentales sobre Justicia y Asuntos de Interior (Budva, 28 y 29 de octubre de 2024) <i>Sesión informativa a cargo de la Presidencia</i>	13161/24
	b) Negociaciones entre la UE y los EE. UU. sobre un acuerdo relativo a las pruebas electrónicas <i>Información de la Comisión</i>	16781/24
	c) Lucha contra el antisemitismo: novedades en el ámbito de la lucha contra el antisemitismo <i>Información de la Presidencia y de la Comisión</i>	14245/24
	d) Programa de trabajo de la Presidencia entrante <i>Presentación de Polonia</i>	16792/24

- 
-  Primera lectura
  -  Punto de sesión restringida
  -  Punto basado en una propuesta de la Comisión
  - (\*) Punto sobre el que puede solicitarse votación
-

Declaraciones sobre los puntos «B» legislativos que figuran en el documento 16454/24

**Ad punto «B» n.º 6: Reglamento por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de menores**

*Orientación general parcial*

**DECLARACIÓN DE AUSTRIA**

«Austria se abstiene respecto de la orientación general parcial del Consejo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de menores.

La protección de los menores constituye para Austria una prioridad importante. Austria acoge con satisfacción el establecimiento de un marco jurídico a escala de la UE para proteger a los menores, en particular en la dimensión en línea. Es importante proteger a los menores, exigir responsabilidad a los prestadores y establecer obligaciones de información efectivas. Esto requiere una base jurídica clara a escala europea.

En lo que respecta a los derechos de los menores, apoyamos firmemente los esfuerzos por proteger su derecho a la integridad física y a la propia imagen. También debe salvaguardarse el derecho de los menores a la intimidad en internet. Estos derechos de los menores deben tenerse en cuenta en el necesario equilibrio de intereses.

La propuesta transaccional presentada por la Presidencia avanza en la dirección correcta en lo que respecta a los derechos de los menores y a las cuestiones técnicas relacionadas con la investigación.

En las negociaciones hasta la fecha, Austria ha abogado sistemáticamente por que el diseño de las medidas propuestas respete los derechos fundamentales, con arreglo a las pautas establecidas en el dictamen vinculante del Parlamento austriaco. En este sentido, Austria ha abogado por mantener la confidencialidad de las comunicaciones interpersonales, en especial el cifrado de extremo a extremo. En particular, la orden de detección sigue suscitando inquietudes sustanciales en lo que respecta a los derechos fundamentales y la protección de datos. Las medidas previstas no deben dar lugar a una vigilancia injustificada de todas las comunicaciones interpersonales. Por todo ello, es necesario seguir trabajando en el diseño de la orden de detección.

Habida cuenta de lo que antecede, Austria se abstiene».

## **DECLARACIÓN DE ALEMANIA**

«Alemania no puede estar de acuerdo con la orientación general parcial del Consejo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de menores.

La lucha contra el abuso sexual de menores es una cuestión de la máxima prioridad para el Gobierno federal de Alemania. Por lo tanto, el Gobierno federal acoge con gran satisfacción un proyecto europeo común que creará una base jurídica clara y duradera. Es fundamental en la lucha contra el abuso sexual de menores establecer un marco regulatorio europeo único con canales eficaces de denuncia. Como parte de ese empeño, es importante exigir más responsabilidades a los prestadores de servicios de la sociedad de la información pertinentes. Al mismo tiempo, las disposiciones previstas deben respetar los derechos fundamentales, en particular en lo que respecta a la protección de la confidencialidad de las comunicaciones y de la privacidad en el ámbito digital. Para el Gobierno federal es esencial disponer de un elevado nivel de protección de los datos y de ciberseguridad, lo que incluye el cifrado completo y seguro de extremo a extremo de las comunicaciones electrónicas.

A pesar de los progresos realizados hasta la fecha, el Gobierno federal considera que deben introducirse cambios clave en la propuesta de Reglamento. En opinión de Alemania, deben excluirse de la propuesta de Reglamento las medidas que conduzcan al escaneo de comunicaciones cifradas privadas y aquellas que rompan, debiliten o eludan el cifrado de extremo a extremo. Eso incluye en particular las tecnologías de escaneo del lado del cliente aplicadas a los dispositivos de los usuarios.

Teniendo esto en cuenta, Alemania se abstiene en la votación».

## **DECLARACIÓN DE ESLOVENIA**

«La República de Eslovenia reconoce la necesidad de luchar contra el abuso sexual de menores tanto en línea como fuera de internet y de establecer un marco jurídico sólido y permanente que permita luchar de forma efectiva contra el abuso sexual de menores en línea, dentro del respeto de los derechos fundamentales. Agradecemos los esfuerzos realizados por las Presidencias checa, sueca, española, belga y húngara para alcanzar un acuerdo en el Consejo. Sin embargo, consideramos que el texto propuesto de la orientación general parcial (16329/24) sigue sin encontrar el equilibrio adecuado entre la eficacia del Reglamento propuesto y la garantía de la proporcionalidad y el respeto de los derechos fundamentales.

Eslovenia apoya las disposiciones de la propuesta de Reglamento relativas a las evaluaciones de riesgos, las medidas de reducción del riesgo, la cooperación con los prestadores de servicios y el papel del Centro de la UE para prevenir y combatir el abuso sexual de menores. Estos capítulos cuentan con nuestro total apoyo en la orientación general parcial propuesta.

La principal preocupación de Eslovenia desde el inicio de las deliberaciones en el Consejo han sido las disposiciones por las que se introduce una «orden de detección», que permitiría interferir en el derecho a la privacidad de las comunicaciones. De conformidad con la Constitución de la República de Eslovenia, la privacidad de la correspondencia y otros medios de comunicación solo puede suspenderse durante un plazo determinado mediante resolución judicial, cuando sea necesario para la incoación o la tramitación de un proceso penal o por motivos de seguridad nacional. Eslovenia sostiene que la orden de detección propuesta supone el control de las comunicaciones interpersonales de todos los usuarios de un servicio concreto únicamente atendiendo a la probabilidad de que se esté empleando, o utilizando indebidamente, ese servicio para transmitir material de abuso sexual de menores, lo que constituye una injerencia desproporcionada en el derecho a la privacidad de las comunicaciones.

En vista de lo anterior, la República de Eslovenia se abstiene respecto del texto de la orientación general parcial sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de menores».

**Ad punto «B» n.º 14: Directiva por la que se establecen normas mínimas para prevenir el tráfico ilícito de migrantes**  
*Orientación general*

**DECLARACIÓN DE ALEMANIA**

«Alemania está de acuerdo con la orientación general del Consejo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas para prevenir y combatir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la Unión, y por la que se sustituyen la Directiva 2002/90/CE del Consejo y la Decisión Marco 2002/946/JAI del Consejo.

Alemania apoya el objetivo de la Directiva de combatir y prevenir el tráfico ilícito de migrantes.

Al mismo tiempo, es importante que haya claridad y seguridad jurídica sobre la distinción entre ayuda a la migración irregular y asistencia humanitaria.

Desde el punto de vista de Alemania, según los considerandos 4 y 7, el texto definitivo de la orientación general no contiene ninguna obligación para los Estados miembros de tipificar como delito:

- la asistencia humanitaria o el apoyo para satisfacer necesidades humanas básicas, incluidos el asesoramiento o el apoyo de carácter jurídico, lingüístico o social, y
- la asistencia prestada a familiares cercanos

proporcionadas respectivamente a nacionales de terceros países.

En nuestra opinión, esto se aplica especialmente a las operaciones de búsqueda y salvamento en el mar exigidas en virtud del Derecho internacional hasta el posterior desembarco, e incluido este último».

**Ad punto «B» n.º 15: Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores**  
*Orientación general*

**DECLARACIÓN DE AUSTRIA**

«Austria reconoce los esfuerzos realizados para armonizar las disposiciones sobre la responsabilidad de las personas jurídicas y las sanciones a esas personas en los artículos 13 y 14 de la propuesta con las de las Directivas o las propuestas de Directiva existentes. Austria considera que, a fin de crear un sistema jurídico armonizado europeo y que los Estados miembros puedan aplicarlo de manera uniforme, es esencial que cuando se adopten nuevos actos jurídicos se mantenga la coherencia con otros actos jurídicos de la Unión.

Sin embargo, en nuestra opinión, lamentablemente el artículo 14 de la propuesta de Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales no cumple esos requisitos: el sistema propuesto de sanciones a las personas jurídicas no coincide con el sistema empleado en otras Directivas (en particular, la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal o la Directiva relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión) o en otras propuestas de Directiva, como la propuesta de Directiva sobre trata de seres humanos, dado que propone un régimen diferente de correspondencia entre los niveles de sanciones para las personas físicas y jurídicas. El sistema empleado hasta la fecha prevé una multa del 1 % del volumen de negocios mundial o una suma fija de 8 millones EUR para las personas jurídicas, que corresponde a una pena privativa de libertad de un año para las personas físicas, y una multa del 5 % del volumen de negocios mundial o una suma fija de 40 millones EUR para las personas jurídicas, que corresponde a una pena privativa de libertad de cinco años para las personas físicas. Si bien la propuesta actual de que el importe de la multa corresponda a una pena privativa de libertad de un año se ajusta a ese sistema, en el caso de una pena privativa de libertad de cinco años se desvía de él, y solo prevé un 3 % en lugar del 5 % que se ha utilizado siempre hasta la fecha.

Austria lamenta este desvío, que entraña el riesgo de fragmentar el Derecho de la Unión y de crear dificultades de aplicación para los Estados miembros. Además, este enfoque socava también las iniciativas paralelas destinadas a crear las denominadas “disposiciones tipo para orientar las deliberaciones” sobre Derecho penal».

## **DECLARACIÓN DE BÉLGICA, ESLOVENIA, FINLANDIA, IRLANDA, LETONIA, LUXEMBURGO Y SUECIA**

«Acogemos con satisfacción la revisión de la Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y el material de abuso sexual de menores, y deseamos declarar lo siguiente.

Aproximadamente uno de cada cinco menores es víctima de alguna forma de violencia sexual. Entre los tipos de violencia sexual que pueden sufrir los menores cabe mencionar los tocamientos sexuales, la violación, el acoso sexual, la captación de menores, el exhibicionismo, la explotación de menores para la prostitución y la pornografía, la extorsión sexual en línea y la coacción<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Según datos de la campaña 1 de cada 5 del Consejo de Europa, <https://human-rights-channel.coe.int/stop-child-sexual-abuse-in-sport-es.html>.

Si bien los menores **que han alcanzado la edad de consentimiento sexual** pueden dar su consentimiento para actos sexuales, son especialmente vulnerables y merecen una protección jurídica integral. Estamos dispuestos a proteger la integridad personal y sexual de estos jóvenes en la UE.

Acogimos con satisfacción la propuesta de la Comisión de introducir el concepto de falta de consentimiento en la definición de violación en el caso de los menores que han alcanzado la edad de consentimiento sexual. En el marco de este concepto queda claramente indicado **cuándo puede darse el consentimiento** y cuándo **no es posible que un menor dé su consentimiento**, por ejemplo, cuando el menor está **inconsciente, dormido** o en estado de **pánico paralizante**. También se establece que la **ausencia de consentimiento no puede ser refutada invocando exclusivamente el silencio, la falta de resistencia verbal o física o la conducta sexual pasada del menor**.

Sin embargo, el Consejo ha suprimido partes esenciales de este texto. Lamentamos profundamente que la mayoría de los Estados miembros no hayan sido capaces de respaldar un planteamiento más ambicioso a la hora de garantizar que los menores que han alcanzado la edad de consentimiento sexual gocen de la **protección jurídica** más sólida y completa posible frente a los actos sexuales no deseados.

En nuestra opinión, es obvio que los menores que están **inconscientes** o **dormidos** no pueden dar su consentimiento a actos sexuales. Del mismo modo, la ausencia de consentimiento no puede ser refutada invocando exclusivamente el silencio, la **falta de resistencia verbal o física** o la **conducta sexual pasada** del menor. Todo ello debe quedar claro en la parte dispositiva de la Directiva.

Asimismo, las investigaciones en la materia ponen de manifiesto que el **pánico paralizante** es una reacción común a la violación y la violencia sexual. Por ejemplo, el estudio *Tonic immobility during rape* [Inmovilidad tónica durante la violación] describe que el 70 % de las víctimas de violación sufren una reacción paralizante, pues se ven inmovilizadas e incapaces de resistir en el momento de la violación, y casi el 50 % han experimentado una reacción de parálisis extrema. El estado de pánico paralizante no supone consentimiento. Se trata de una respuesta instintiva de supervivencia, y esto debe indicarse claramente en la parte dispositiva de la Directiva, tal como sugiere la Comisión.

En conclusión, lamentamos profundamente que la mayoría de los Estados miembros no hayan sido capaces de aunar fuerzas en favor de un planteamiento más ambicioso e integral para proteger a los menores que han alcanzado la edad de consentimiento sexual frente a actos sexuales no deseados».