



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SECCIÓN CORTES GENERALES

XV LEGISLATURA

Serie A:

ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

3 de mayo de 2024

Núm. 54

Pág. 1

### ÍNDICE

#### Control de la aplicación del principio de subsidiariedad

##### Comisión Mixta para la Unión Europea

- 282/000034 (CD)** **574/000017 (S)** Informe 12/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad respecto de 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] ..... 2
- 282/000035 (CD)** **574/000018 (S)** Informe 13/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad respecto de 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] ..... 7
- 282/000036 (CD)** **574/000019 (S)** Informe con observaciones 14/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad respecto de 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] ..... 11
- 282/000037 (CD)** **574/000020 (S)** Informe 15/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad respecto de 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] ..... 15

**CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD****Comisión Mixta para la Unión Europea**

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, del acuerdo adoptado por la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 23 de abril de 2024, de aprobar los siguientes Informes sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. En dichos Informes figura el enlace que permite acceder a la norma correspondiente:

— 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: 282/000034, 574/000017).

— 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: 282/000035, 574/000018).

— 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: 282/000036, 574/000019).

— 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: 282/000037, 574/000020).

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de abril de 2024.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

**282/000034 (CD)**

**574/000017 (S)**

INFORME 12/2024 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 23 DE ABRIL DE 2024, 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\]](#)

**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. 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, 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 7 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 a la senadora D.<sup>a</sup> Concepción Andreu Rodríguez, 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.

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 proporcionalidad». De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, «en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá solo 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 77 y 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

#### «Artículo 77

1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:

- a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores;
- b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores;
- c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:

- a) la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración;
- b) los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores;
- c) las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período;
- d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores;
- e) la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.

3. Si resulta necesaria una acción de la Unión para facilitar el ejercicio del derecho, establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 20, y a menos que los Tratados hayan previsto poderes de actuación a tal efecto, el Consejo podrá establecer, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, disposiciones relativas a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

4. El presente artículo no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional.

#### Artículo 79

1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:

a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;

b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;

c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;

d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

3. La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.

4. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

5. El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.»

3. La presente propuesta de Reglamento relativo a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos forma parte de un paquete coherente que incluye también una propuesta de Directiva para prevenir y combatir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. Juntas, ambas propuestas tienen por objeto «modernizar el marco jurídico para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes, a fin de garantizar que dispongamos de las herramientas jurídicas y operativas necesarias para responder al nuevo *modus operandi* de los traficantes de personas», tal como se establece en el programa de trabajo de la Comisión para 2024, anunciado el 17 de octubre de 2023.

El Objetivo sería el de modernizar el marco jurídico de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, a fin de garantizar que disponemos de las herramientas jurídicas y operativas necesarias para responder al nuevo *modus operandi* de los traficantes. Así se daría respuesta a las acuciantes necesidades operativas y a la detección de lagunas en lo que respecta a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes.

Esto dio seguimiento a los anuncios conexos realizados por la presidenta Von der Leyen en el estado de la Unión 2023.

Por lo tanto, se espera que la iniciativa legislativa mejore la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, en particular mediante el refuerzo del apoyo de Europol a los Estados miembros en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, la trata de seres humanos y otras formas de delincuencia conexas que entran en el mandato de Europol.

Los objetivos generales de esta iniciativa legislativa se derivan de los objetivos basados en el Tratado:

1. de que Europol apoye y refuerce la actuación de las autoridades policiales de los Estados miembros y su cooperación mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, el terrorismo y las formas de delincuencia que afecten a un interés común protegido por una política de la Unión.

2. de reforzar la cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular las autoridades policiales, los servicios de aduanas y otras fuerzas o cuerpos de seguridad especializados en la prevención, la detección y la investigación de infracciones penales.

Para ello los Objetivos específicos serían:

n.º 1: reforzar Europol y su Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes como centro neurálgico para la investigación y la acción operativa a escala de la UE, así como para el análisis estratégico;

n.º 2: mejorar la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros, Europol y otras agencias de la Unión;

n.º 3: reforzar Europol como centro de información penal de la UE sobre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos y desarrollar plenamente el intercambio de información entre los Estados miembros, Europol, otras agencias de la UE y terceros países;

n.º 4: proporcionar a Europol las herramientas necesarias para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y otros delitos que entren en el ámbito de los objetivos de Europol.

Todo ello podría contribuir a la desarticulación de las empresas delictivas y las estructuras de delincuencia organizada.

Además, la presente propuesta evitará la pérdida de vidas de los migrantes, reducirá la migración insegura e irregular, facilitará el establecimiento de una política migratoria sostenible de la UE y reducirá la explotación de las personas.

La propuesta beneficiará también a los particulares y a la sociedad en general al mejorar la capacidad de Europol para apoyar a los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia y la protección de los ciudadanos de la UE.

La propuesta creará economías de escala para las administraciones, ya que trasladará las implicaciones en materia de recursos de las actividades afectadas del nivel nacional al de la UE, beneficiándose así los Estados miembros generando ahorros en los costes administrativos.

Los Estados miembros actualizarán progresivamente sus procesos operativos internos y, en consecuencia, desplegarán medios de comunicación y herramientas a fin de mejorar la eficiencia del intercambio de información sobre el tráfico ilícito de migrantes y la capacidad de proporcionar información a Europol tanto en bloque como a lo largo de la investigación en curso, así como de consultar la información de Europol al respecto.

Somos conscientes de que las estructuras de delincuencia organizada capaces de llevar a cabo operaciones sofisticadas que abarcan toda la gama de servicios de tráfico ilícito de migrantes y trata de seres humanos constituyen un alto riesgo para la seguridad de Europa.

Según la Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada de la Unión Europea (SOCTA UE), aproximadamente el 50% de las redes implicadas en el tráfico ilícito de migrantes son multidelictivas, ya que también están implicadas en la trata de seres

humanos, el tráfico de drogas, el fraude en el ámbito de los impuestos especiales, el tráfico de armas de fuego y el blanqueo de capitales. Y estas actividades delictivas son de carácter transnacional.

Por lo tanto, la acción a nivel nacional por sí sola no puede contrarrestarlas eficazmente. Esta es la razón por la que los Estados miembros deciden colaborar en el marco de la UE, para hacer frente a las amenazas que plantean estas formas de delincuencia grave.

Además, los desafíos en constante cambios para la seguridad, impulsados por el modo en que los delincuentes aprovechan las ventajas que aportan la transformación digital, la globalización y la movilidad, también requieren un apoyo eficaz a escala de la UE a la labor de las autoridades policiales nacionales. La acción de la UE proporciona una forma eficaz y eficiente de intensificar el apoyo a los Estados miembros en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, que sigue siendo un grave reto que debe abordarse de forma continua, conjunta y colectiva. La propuesta creará importantes economías de escala a nivel de la UE, ya que trasladará tareas y servicios, que pueden realizarse de manera más eficiente a escala de la UE, del ámbito nacional a Europol. Por lo tanto, la propuesta ofrece soluciones eficaces a los retos que no pueden abordarse en absoluto a escala nacional, habida cuenta de su carácter transnacional.

La propuesta se basa en la necesidad de abordar el tráfico ilícito de migrantes como una actividad delictiva dinámica, ágil y cada vez más compleja que afecta a la seguridad interior de la UE.

El mercado de servicios de tráfico ilícito de migrantes hacia y dentro de la UE está alcanzando cifras récord, impulsado por las crisis emergentes y cada vez más profundas, en particular las recesiones económicas, las emergencias medioambientales causadas por el cambio climático, así como los conflictos y la presión demográfica en muchos países de origen.

El tráfico ilícito de migrantes es un delito de ámbito mundial que pone en peligro la vida de los migrantes y la integridad de las fronteras internacionales. Se trata de un tipo de actividad delictiva rentable para las organizaciones delictivas, y ha supuesto un importante reto humanitario y de seguridad para la UE en los últimos años.

Estas amenazas de seguridad en constante cambio hacen necesario un apoyo eficaz a escala de la UE a la labor de las autoridades policiales nacionales. La presente propuesta también se basa en las lecciones extraídas y los avances logrados desde el renovado Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025), que refuerza una cooperación operativa y un intercambio de información mayores entre los Estados miembros de la UE y las fuerzas y cuerpos de seguridad de la UE para investigar y enjuiciar las redes de tráfico ilícito de migrantes.

Además, la propuesta tiene en cuenta las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe especial de 2021 sobre el apoyo de Europol a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes.

La anterior revisión del mandato de Europol y la creciente demanda de servicios por parte de los Estados miembros, así como el papel fundamental desempeñado por Europol en la arquitectura de seguridad interior de la UE, también han puesto de manifiesto que las funciones de Europol deben ir respaldadas por recursos financieros y humanos adecuados. La propuesta está plenamente en consonancia con lo anunciado por la presidenta Von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión de 2023 respecto de una «nueva legislación y una nueva estructura de gobernanza» para luchar contra los traficantes de personas.

También está plenamente en consonancia con el programa de trabajo de la Comisión para 2024, que anunció una iniciativa legislativa a finales de 2023 «para modernizar el marco jurídico para la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, a fin de garantizar que disponemos de los instrumentos jurídicos y operativos necesarios para responder al nuevo modus operandi de los traficantes».

La presente propuesta también está plenamente en consonancia con el marco financiero plurianual, ya que apoya algunas actividades de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes previstas en el programa de trabajo del mecanismo temático del Fondo de Seguridad Interior para 2023, 2024 y 2025.

Al contribuir a la desarticulación de los negocios delictivos, la presente propuesta también apoya los objetivos de la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, así como la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025 y la estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos 2021- 2025, que se aplicarán en plena sinergia.

Ofrecer una respuesta europea firme al tráfico ilícito de migrantes dentro y fuera de la UE es también una parte esencial del enfoque general de la migración, establecido en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. La propuesta también creará sinergias con las actividades de las agencias de la Unión, en particular con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Eurojust y, cuando proceda, otros organismos o agencias pertinentes de la Unión, reforzando la cooperación general con Europol, en consonancia con sus respectivos mandatos y competencias.

#### 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 modifica el Reglamento (UE) 2021/1148 en lo que respecta a la dotación financiera y la asignación para el mecanismo temático, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.

**282/000035 (CD)**

**574/000018 (S)**

INFORME 13/2024 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 23 DE ABRIL DE 2024, SOBRE 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\]](#)

#### 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. 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, 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 7 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. José María Sánchez García, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno, que expresa la conformidad de la Propuesta legislativa examinada con el principio de subsidiariedad, aunque formula ciertas objeciones de contenido propias y de los gobiernos de otros Estados miembros.

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 proporcionalidad». De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, «en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá solo 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 43, 164, 168, 175 y 177 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

#### «Artículo 43

1. La Comisión presentará propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la política agrícola común, incluida la sustitución de las organizaciones nacionales por alguna de las formas de organización común previstas en el apartado 1 del artículo 40, así como a la aplicación de las medidas especificadas en el presente título.

Tales propuestas deberán tener en cuenta la interdependencia de las cuestiones agrícolas mencionadas en el presente título.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, la organización común de los mercados agrícolas prevista en el apartado 1 del artículo 40, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca.

3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.

4. En las condiciones previstas en el apartado 1, se podrá sustituir las organizaciones nacionales de mercado por la organización común prevista en el apartado 1 del artículo 40:

a) cuando la organización común ofrezca a los Estados miembros que se opongan a esta medida y dispongan de una organización nacional para la producción de que se trate garantías equivalentes para el empleo y el nivel de vida de los productores interesados, teniendo en cuenta el ritmo de las posibles adaptaciones y de las necesarias especializaciones; y

b) cuando dicha organización asegure a los intercambios dentro de la Unión condiciones análogas a las existentes en un mercado nacional.

5. En caso de crearse una organización común para determinadas materias primas, sin que exista todavía una organización común para los correspondientes productos transformados, tales materias primas utilizadas en los productos transformados destinados a la exportación a terceros países podrán ser importadas del exterior de la Unión.

#### Artículo 164

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, los reglamentos de aplicación relativos al Fondo Social Europeo.

## Artículo 168

1. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.

La acción de la Unión, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud física y psíquica. Dicha acción abarcará la lucha contra las enfermedades más graves y ampliamente difundidas, apoyando la investigación de su etiología, de su transmisión y de su prevención, así como la información y la educación sanitarias, y la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud, la alerta en caso de tales amenazas y la lucha contra ellas.

La Unión complementará la acción de los Estados miembros dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y la prevención.

2 La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos contemplados en el presente artículo y, en caso necesario, prestará apoyo a su acción. Fomentará, en particular, la cooperación entre los Estados miembros destinada a mejorar la complementariedad de sus servicios de salud en las regiones fronterizas.

Los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, coordinarán entre sí sus políticas y programas respectivos en los ámbitos a que se refiere el apartado 1. La Comisión, en estrecho contacto con los Estados miembros, podrá adoptar cualquier iniciativa útil para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo.

3 La Unión y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y las organizaciones internacionales competentes en materia de salud pública.

4. No obstante lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 2 y en la letra a) del artículo 6, y de conformidad con la letra k) del apartado 2 del artículo 4, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, contribuirán a la consecución de los objetivos del presente artículo adoptando, para hacer frente a los problemas comunes de seguridad:

a) medidas que establezcan altos niveles de calidad y seguridad de los órganos y sustancias de origen humano, así como de la sangre y derivados de la sangre; estas medidas no impedirán a ningún Estado miembro mantener o introducir medidas de protección más estrictas;

b) medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública;

c) medidas que establezcan normas elevadas de calidad y seguridad de los medicamentos y productos sanitarios.

5. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrán adoptar también medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana y, en particular, a luchar contra las pandemias transfronterizas, medidas relativas a la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud, a la alerta en caso de tales amenazas y a la lucha contra las mismas, así como medidas que tengan directamente como objetivo la protección de la salud pública en lo que se refiere al tabaco y al consumo excesivo de alcohol, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

6. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá también adoptar recomendaciones para los fines establecidos en el presente artículo.

7. La acción de la Unión en el ámbito de la salud pública respetará las responsabilidades de los Estados miembros por lo que respecta a la definición de su política de salud, así como a la organización y prestación de servicios sanitarios y atención

médica. Las responsabilidades de los Estados miembros incluyen la gestión de los servicios de salud y de atención médica, así como la asignación de los recursos que se destinan a dichos servicios. Las medidas contempladas en la letra a) del apartado 4 se entenderán sin perjuicio de las disposiciones nacionales en materia de donaciones o uso médico de órganos y sangre.

#### Artículo 175

Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174, participando en su consecución. La Unión apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.

Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

#### Artículo 177

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 178, el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinarán las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. Mediante el mismo procedimiento, se determinarán asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

Un Fondo de Cohesión, creado con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.»

3. Son varias las materias de la Propuesta de Reglamento examinada: programa UEproSalud, inversiones interregionales en innovación, Iniciativa Urbana Europea, cooperación transnacional del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), recursos destinados a la cohesión económica, social y territorial, Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA) y Reserva de Adaptación al Brexit, todas en relación con:

i) la revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP) para el período 2021-2027 destinada a reforzar el presupuesto a largo plazo de la UE para aumentar la resiliencia y el liderazgo de la UE ante las prioridades y necesidades más urgentes, en particular para reforzar el apoyo de la UE a Ucrania,

ii) que requiere modificar las disposiciones presupuestarias de los actos legislativos por los que se establecen los programas e instrumentos afectados, de conformidad con el punto 18 del Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así

como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, por lo que se refiere a la incorporación de disposiciones financieras a actos legislativos, que son los siguientes:

iii) Reglamento (UE) 2021/522 del Parlamento Europeo y del Consejo, Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, Reglamento (UE) 2021/1229 del Parlamento Europeo y del Consejo y Reglamento (UE) 2021/1755 del Parlamento Europeo y del Consejo (este último con el fin de contrarrestar las consecuencias económicas, sociales, territoriales y, en su caso, medioambientales de la retirada del Reino Unido de la Unión en los Estados miembros, incluidas sus regiones y comunidades locales, y sectores, especialmente los más perjudicados por la retirada, y para mitigar los efectos negativos correspondientes sobre la cohesión económica, social y territorial).

Dichas materias son de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros [art. 4.2.b), c), d) y k) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea].

Por consiguiente, debe ser examinada la conformidad de la Propuesta de Reglamento analizada con el principio de subsidiariedad.

Las disposiciones de la Propuesta de Reglamento consisten en la reforma de los actos legislativos arriba relacionados y aunque responden a objetivos distintos de los tales actos —según ya ha quedado de manifiesto— no por ello pueden disconformes con el principio de subsidiariedad al que ya se ajustaban los repetidos actos legislativos.

#### 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 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, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.

**282/000036 (CD)**  
**574/000019 (S)**

INFORME CON OBSERVACIONES 14/2024 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 23 DE ABRIL DE 2024, SOBRE 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 RÉGIMENES 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\]](#)

#### 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 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, 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 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 a la diputada D.<sup>a</sup> Milagros Marcos Ortega (GP), 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 Galicia y de la Asamblea de Extremadura 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 23 de abril de 2024, aprobó el presente

#### INFORME CON OBSERVACIONES

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 solo 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 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

##### «Artículo 43

1. La Comisión presentará propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la política agrícola común, incluida la sustitución de las organizaciones nacionales por alguna de las formas de organización común previstas en el apartado 1 del artículo 40, así como a la aplicación de las medidas especificadas en el presente título.

Tales propuestas deberán tener en cuenta la interdependencia de las cuestiones agrícolas mencionadas en el presente título.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, la organización común de los mercados agrícolas prevista en el apartado 1 del artículo 40, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca.

3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.

4. En las condiciones previstas en el apartado 1, se podrá sustituir las organizaciones nacionales de mercado por la organización común prevista en el apartado 1 del artículo 40:

a) cuando la organización común ofrezca a los Estados miembros que se opongan a esta medida y dispongan de una organización nacional para la producción de que se trate garantías equivalentes para el empleo y el nivel de vida de los productores interesados, teniendo en cuenta el ritmo de las posibles adaptaciones y de las necesarias especializaciones; y

b) cuando dicha organización asegure a los intercambios dentro de la Unión condiciones análogas a las existentes en un mercado nacional.

5. En caso de crearse una organización común para determinadas materias primas, sin que exista todavía una organización común para los correspondientes productos transformados, tales materias primas utilizadas en los productos transformados destinados a la exportación a terceros países podrán ser importadas del exterior de la Unión.»

3. Por medio de la presente propuesta se pretende realizar ajustes específicos de los Reglamentos relativos a los planes estratégicos de la PAC que han servido de base para diseñar la PAC en los estados miembros.

Para diseñar dichos Planes Estratégicos, la Comisión Europea ha dado más capacidad que nunca a los diferentes Gobiernos de modo que dichos planes se pudieran adaptar a la realidad productiva de cada país, asegurar las rentas de los productores, objetivo básico de la PAC, y al mismo tiempo avanzar hacia la Sostenibilidad.

Sin embargo, en muchos países, como es el caso de España, el equilibrio entre rentabilidad, competitividad y Sostenibilidad se ha roto, toda vez que las exigencias ambientales impuestas han derivado en caída de la renta agraria, abandono de explotaciones, sacrificio de cabezas de ganado y renuncia por parte del 27% de los productores a las ayudas previstas para realizar mejoras ambientales.

La imposibilidad de hacer rentables y competitivas las explotaciones con estas reglas y la excesiva burocratización para justificar su cumplimiento, están en la base de las manifestaciones que han protagonizado los agricultores y ganaderos en muchos de los países europeos, a los que en España además se unió el sector pesquero.

Ante esta situación la Comisión plantea las actuales modificaciones que se centran en reducir su carga administrativa y, relajar y flexibilizar las exigencias en varios sentidos:

— Se flexibilizan las denominadas BCAM 6,7 y 8. Con lo que hay cambios en relación con el equilibrio entre los requisitos de condicionalidad y los regímenes voluntarios que incentivan las prácticas ecológicas.

— Se elimina la obligación de dejar un 4% de superficies no productivas en todas las explotaciones.

— Se reduce la carga administrativa para los pequeños agricultores, quedan exentos de las inspecciones de control del cumplimiento de los requisitos de condicionalidad las explotaciones que tengan un tamaño máximo no superior a diez hectáreas de superficie agrícola.

— Además, se propone que los Estados miembros puedan modificar hasta dos veces al año los planes estratégicos de la PAC, de este modo, se podrán suprimir los requisitos que dejen de estar justificados y que respondan meramente a razones administrativas, lo que simplificará el sistema.

A partir de estas modificaciones, los Estados miembros son responsables de usar en la mayor medida posible las disposiciones de simplificación para reducir la carga administrativa de los agricultores.

Debemos reconocer la rápida respuesta de la UE ante un problema de tal gravedad como el generado, y tener en cuenta a futuro que, si queremos que el Pacto Verde sea la Estratégica de crecimiento de Europa, su desarrollo debe hacerse al ritmo que nos podamos permitir, sin que perjudique los intereses de ninguno de los sectores que lo deben aplicar y sin ir en contra de sus intereses.

No debemos olvidar que la PAC fue la primera política europea, a pesar de los múltiples cambios que ha sufrido, siempre ha sido la política que más presupuesto ha aglutinado con el fin de garantizar las rentas de agricultores y ganaderos como forma de asegurar la autonomía alimentaria y evitar la dependencia de terceros países en algo tan elemental como es la alimentación.

Ambos objetivos; rentabilidad y autonomía alimentaria, han dotado al sector alimentario de un carácter estratégico, de forma que incluso en los inicios programáticos de la lucha contra el cambio climático, la alimentación siempre se ha antepuesto, tal y como podemos observar en el Acuerdo de París.

De hecho, el propio documento del que hoy estudiamos la subsidiariedad, comienza señalando la necesidad de que la Unión Europea, a través de la PAC y sus planes estratégicos, garantice la seguridad alimentaria a largo plazo y contribuya a la reforzar el tejido socioeconómico de las zonas rurales y a conseguir los objetivos de la Unión relacionados con el medio ambiente y el clima, en particular los compromisos del Acuerdo de París.

Tres conceptos clave en el presente y futuros de la PAC que parecen haberse olvidado durante los últimos años, y que se empiezan a rectificar a la vista de los documentos que hoy se analizan y que deben servir de base del cambio de la actual PAC en Europa y en España:

1. El primer concepto está recogido en el artículo 2.1 b) del Acuerdo de París donde se dice que las medidas contra el cambio climático en ningún caso deberán menoscabar la producción de alimentos. Cosa que a pesar de ser norma, se ha olvidado estrepitosamente en el acelerado desarrollo del PACTO VERDE europeo y sus estrategias. Así ha ocurrido con las Estrategias de la granja la mesa o la de biodiversidad que, sin contar con los debidos análisis de impacto, o incluso con estudios de impacto negativos, en los que se alertaba de reducciones de producción superiores al 40%, han sido incorporadas de forma precipitada por varios países, España entre ellos, en sus actuales Planes estratégicos de la PAC.

2. El segundo es la necesidad de reforzar el tejido productivo y socioeconómico en las zonas rurales. Lo que implica asegurar las rentas y la competitividad de todo el sistema alimentario vinculado a la PAC, productor, industria transformadora, y distribución alimentaria. Buscando el necesario equilibrio entre ellos, a fin de evitar situaciones de prevalencia de unos sobre otros, no en base a aumentar el número de sanciones, ni a generar inseguridad jurídica y con ello el aumento de importaciones como está ocurriendo con la aplicación de la actual ley de la cadena, sino haciendo funcionar instrumentos predictivos que permitan anticiparse a los problemas como el Observatorio de la cadena existente en nuestro país desde el año 2013.

3. El tercero es el riesgo de que Europa pierda la soberanía alimentaria y dependa de países terceros también para comer. Lo que obliga a hacer análisis rigurosos para valorar tanto el impacto ambiental como la competitividad de cada medida que se adopte, teniendo en cuenta el marco mundial en el que compiten y en el que se deben medir dichos impactos.

Teniendo en cuenta todo lo antedicho, y aunque entendemos que esta Propuesta es conforme con el principio de subsidiariedad, considerando que la propuesta de modificación de los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 responden a la reflexión tanto de la Comisión Europea, como del Consejo, sobre las dificultades que la nueva PAC está provocando en la producción de alimentos en Europa y, ante las cuales, se han producido manifestaciones de agricultores y ganaderos en la mayoría de los países europeos; y teniendo en cuenta así mismo, la necesidad de mantener la autonomía alimentaria europea, base de la existencia misma de la PAC, esta Comisión Mixta para la UE considera necesario incluir los siguientes preceptos en la actual modificación:

— Las medidas de flexibilización incluidas en las propuestas de modificación de los Reglamentos (UE) 2021/2115 y 2021/2116 se mantendrán durante todo el periodo de programación de la actual PAC.

— Estas medidas serán punto de partida y servirán de base en el inicio de los trabajos preparatorios de la futura PAC.

— No se adoptará ninguna medida que limite la producción de alimentos sin la previa evaluación de su impacto en la competitividad del sector productor y transformador de alimentos en Europa teniendo en cuenta el marco mundial en el que compiten.

## 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 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, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.

No obstante, esta Comisión entiende que, a lo largo del procedimiento de aprobación del Reglamento, deben introducirse cambios en el mismo según lo señalado al término de este informe.

El presente informe será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones de la Unión Europea.

**282/000037 (CD)**

**574/000020 (S)**

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 proporcionalidad». De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, «en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá solo 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.

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 combatir las 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. 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 escalofriantes: las plataformas enviaron 1,5 millones de informes con 5,2 millones de vídeos, 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 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 vídeo 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 subsidiariedad. 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 subsidiariedad 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.