



# DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

## La lucha contra los abusos sexuales de los menores

**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 – 2024/0035 (COD)]**

**SOC/804**

**Ponente: Christian BÄUMLER**

**Coponente: Diana INDJOVA**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**ES**

|  |  |
|--|--|
| Asesor   | Ivan KARAGYOZOV (por la copONENTE, Grupo III)                  |
| Consulta   | Consejo, 24.4.2024   |
|  | Comisión Europea, 27.3.2024                                    |
| Base jurídica  | Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| Sección competente   | Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía               |
| Aprobado en sección  | 25/6/2024  |
| Aprobado en el pleno   | 10 de julio de 2024  |
| Pleno n.º  | 589  |
| Resultado de la votación<br>(a favor/en contra/abstenciones) | 204/0/1  |

## 1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya la Estrategia de la Comisión Europea para luchar eficazmente contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores, cuyo objetivo es que estos actos se tipifiquen como delito en todas sus formas, incluidas las posibilitadas o facilitadas por los avances tecnológicos.
- 1.2 El CESE respalda la obligación prevista en la propuesta de que los Estados miembros establezcan autoridades nacionales para coordinar la prevención y la lucha contra los abusos y la explotación sexuales de menores y pide una autoridad central en cada Estado miembro para la coordinación y formación a escala nacional e internacional de las autoridades policiales.
- 1.3 El CESE pide unas normas mínimas comunes para la definición de las infracciones penales y la graduación de las penas.
- 1.4 El CESE apoya la propuesta de ampliar la definición del término «imagen» para luchar eficazmente contra el uso indebido de la inteligencia artificial en la creación de entornos de realidad virtual.
- 1.5 El CESE pide que se tipifiquen como delito en todos los Estados miembros los «manuales de pedofilia» y la captación de menores con fines de abuso.
- 1.6 El CESE apoya que se tipifiquen como delictivas las estructuras de la red oscura que permiten o facilitan los abusos y la explotación sexuales.
- 1.7 El CESE apoya el aumento propuesto de las penas mínimas y la ampliación de los plazos de prescripción, que no pueden comenzar a correr hasta que la víctima haya alcanzado la mayoría de edad.
- 1.8 El CESE apoya la obligatoriedad de las evaluaciones de peligrosidad y las intervenciones conexas para evitar la reincidencia.
- 1.9 El CESE apoya la obligatoriedad, incluida en la propuesta, de notificar la existencia de indicios de abuso sexual y de facilitar información sobre el personal de instituciones y organizaciones que estén en contacto con menores.
- 1.10 El CESE apoya la propuesta de reforzar la posición de las víctimas de abusos y explotación sexuales en su infancia, en particular mejorando las posibilidades de reclamar una indemnización por daños y perjuicios. Debe ofertarse asistencia médica gratuita a las personas afectadas.
- 1.11 El CESE pide que quede fuera del tipo penal el contacto con pornografía infantil por parte de los progenitores, los educadores, los docentes y el personal de las entidades de protección de menores que responda al ejercicio de sus prerrogativas o competencias específicas. Los agentes de la autoridad y las personas en contacto con menores deben recibir formación continua para el buen cumplimiento de sus funciones.

- 1.12 El CESE pide asimismo que se regule específicamente el intercambio internacional de datos relativos a los abusos y la explotación sexuales de menores y que se amplíen las posibilidades de conservación de los datos en todos los Estados miembros con el desarrollo de un centro de investigación de la UE.
- 1.13 El CESE pide que la UE realice un acompañamiento a través de grupos de expertos para una rápida y plena aplicación de la Estrategia de lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de menores.
- 1.14 El CESE pide que la sociedad civil participe tanto en la lucha contra los abusos y la explotación sexuales de menores como en la prevención de estos delitos y el apoyo a las víctimas.
- 1.15 El CESE hace hincapié en el grupo especialmente vulnerable de los menores con discapacidad, que son susceptibles de convertirse en presa fácil de los abusos y la explotación sexuales y de los ciberdelitos. Existe un mayor riesgo para los menores con discapacidades mentales —entre ellas las de índole intelectual y psicosocial— y los menores institucionalizados. El CESE pide una estrecha red de seguimiento y un sistema de llamadas de emergencia para contrarrestar estos riesgos.
- 1.16 El CESE apoya un sistema unificado, a fin de contar con un mecanismo de seguimiento eficaz que permita compartir buenas prácticas, que ampare y proteja a los menores y que oriente en mayor medida todos los esfuerzos en materia de recursos y formación a tratar adecuadamente las denuncias de abusos y explotación sexuales de menores. Es necesario formar y alentar a las organizaciones de la sociedad civil para que pongan en marcha prácticas de amparo que protejan a los menores de actividades consideradas de riesgo, ya que estas aumentan su vulnerabilidad frente la explotación sexual.

## 2. **Antecedentes de la propuesta**

- 2.1 En 2004 se adoptó la Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil. La Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil había sustituido a la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, con el fin de prevenir los abusos sexuales de menores y en lo que respecta a la responsabilidad penal por el acceso deliberado a pornografía infantil utilizando tecnologías de la información y la comunicación. En 2016, la Comisión Europea evaluó en dos informes hasta qué punto los Estados miembros de la UE habían adoptado nuevas medidas para cumplir la Directiva y posteriormente presentó la Estrategia de la UE para 2020.
- 2.2 En julio de 2020, la Comisión presentó la Estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores. Esta Estrategia establece ocho iniciativas dirigidas a garantizar la plena aplicación y, donde es necesario, un mayor desarrollo del marco jurídico para luchar contra el abuso y la explotación sexuales de menores. Al mismo tiempo, tiene el objetivo de reforzar las autoridades policiales y promover los esfuerzos de las diversas partes interesadas en materia de prevención e investigación y de asistencia a las víctimas y a los supervivientes.

- 2.3 En particular, la Estrategia reconoce la necesidad de evaluar si el actual marco de Derecho penal de la UE, a saber, la Directiva 2011/93/UE relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, es adecuado para su finalidad, teniendo en cuenta los cambios sociales y tecnológicos de la última década. La Directiva contiene normas mínimas para prevenir y combatir estas formas de delincuencia especialmente graves, dirigidas contra los menores, que son víctimas que tienen derecho a una protección y atención especiales. Establece normas mínimas para la definición de las infracciones penales y las penas en el ámbito de la explotación sexual de menores, así como normas mínimas para la investigación y el enjuiciamiento efectivos, la asistencia y el apoyo a las víctimas y la prevención del abuso y la explotación sexuales de menores.
- 2.4 En 2022, la Comisión Europea llevó a cabo una evaluación para valorar la aplicación de la Directiva, en la que se tuvieron en cuenta las posibles lagunas legislativas, las mejores prácticas y las acciones prioritarias a escala de la UE. El estudio puso de manifiesto que el texto tiene posibilidades de mejora: subrayó la ambigüedad de determinadas definiciones establecidas en la Directiva, así como los desafíos relativos a las investigaciones y el enjuiciamiento de los autores. Planteó inquietudes relacionadas con el crecimiento exponencial del intercambio en línea de material de abuso sexual de menores y con el aumento de las posibilidades de que los autores oculten su identidad, especialmente en línea, eludiendo así la investigación y el enjuiciamiento. En suma, el estudio constató que tanto el aumento de la presencia en línea de menores como los últimos avances tecnológicos plantean retos para los cuerpos y fuerzas de seguridad, al tiempo que crean nuevas posibilidades de abuso que no están totalmente cubiertas por la Directiva actual.

### **3. Observaciones generales**

- 3.1 El CESE apoya el objetivo de la propuesta de garantizar que se tipifiquen como delito todas las formas de abuso y explotación sexuales de menores, incluidas las posibilitadas o facilitadas por los avances tecnológicos.
- 3.2 Respalda el objetivo de velar por que las normas nacionales en materia de investigación y enjuiciamiento permitan una lucha eficaz contra el abuso y la explotación sexuales de menores, teniendo en cuenta los últimos avances tecnológicos.
- 3.3 El CESE apoya el objetivo de mejorar la prevención y la asistencia a las víctimas de explotación y abusos sexuales, tal como se prevé en la propuesta. Considera que la participación de la sociedad civil es crucial para el éxito de esta Estrategia.
- 3.4 El CESE celebra las medidas adoptadas para reforzar la posición de las víctimas y supervivientes de abusos sexuales en su infancia, mejorando sus posibilidades de obtener una indemnización. La propuesta amplía este derecho a una indemnización por daños y perjuicios para incluir los daños causados por la difusión en línea de material relacionado con el abuso.
- 3.5 El CESE apoya una mejor coordinación en la prevención del abuso sexual de menores y la lucha contra este en todos los Estados miembros y a escala nacional, tal como propone la Comisión Europea. Respalda la exigencia propuesta de que los Estados miembros establezcan autoridades nacionales encargadas de la coordinación. Debe haber una autoridad en cada Estado miembro que actúe como punto de contacto para la cooperación internacional y la coordinación a nivel nacional. La sociedad civil debe poder participar en esas medidas de coordinación.

- 3.6 El CESE señala que la propuesta desarrolla las disposiciones vigentes de la Directiva con arreglo a la Estrategia de la EU de 2020 para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores y complementa el marco regulador de los servicios digitales.
- 3.7 Destaca el hecho de que la propuesta complementa otras iniciativas de la UE que, directa o indirectamente, abordan distintos aspectos de los retos vinculados a la lucha contra el abuso y la explotación sexuales de menores. La propuesta debe hacer uso del marco general de la UE para la protección de los derechos de las víctimas de cualquier delito, incluidas la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas y la propuesta de revisión de la Directiva sobre los derechos de las víctimas. Es de suma importancia que la antedicha Directiva tenga carácter horizontal y se aplique a todas las víctimas. Tal y como se indicó en el Dictamen SOC/780, es importante brindar a las víctimas una defensa de sus derechos, apoyo y servicios integrales que aborden su diversidad. Contiene disposiciones específicas que refuerzan los derechos de los grupos marginados.
- 3.8 El CESE subraya que el carácter transfronterizo de los delitos de abuso sexual se ha agudizado incluso más en la última década. Se ha producido un repunte en el uso de tecnologías en línea que facilita la comisión de estos delitos y amplifica sus efectos a través de las fronteras. Es necesario impartir formación continua tanto a los agentes de la autoridad como a todas las personas en contacto con menores. Dicha formación también debe estar a disposición de los progenitores.
- 3.9 El CESE subraya que, a fin de enjuiciar eficazmente a los infractores y garantizar la protección de las víctimas en toda la UE, se requieren normas mínimas comunes para la definición de las infracciones penales y la graduación de las penas correspondientes. En particular, las definiciones de las infracciones penales deben adaptarse a escala de la UE para una lucha eficaz contra los abusos y la explotación sexuales de menores.
- 3.10 El CESE apoya la propuesta de ampliar la definición del término «imagen» para luchar eficazmente contra el uso indebido de la inteligencia artificial en la creación de entornos de realidad virtual. La propuesta reconoce con acierto que el acceso al material de abuso sexual de menores es a menudo el primer paso hacia el abuso efectivo de menores.
- 3.11 El CESE respalda la aclaración que se hace en la propuesta de que el embaucamiento de menores en línea con fines de abuso debe tipificarse como delito en todos los Estados miembros.
- 3.12 El CESE está a favor de tipificar los «manuales de pedofilia». No puede tolerarse que haya manuales que describen cómo encontrar a los menores y abusar de ellos y cómo evitar el enjuiciamiento por estos delitos.
- 3.13 El CESE respalda la propuesta de abordar el papel que desempeña la red oscura en la creación de comunidades de delincuentes con fines de abuso y explotación sexuales de menores y en la difusión de material de abuso sexual de menores. Las estructuras en línea que lo permiten deben ser punibles.

- 3.14 Respalda la propuesta de aumentar las multas mínimas por abuso y explotación sexual de menores. Debe velarse por que los progenitores, los educadores, los docentes y el personal de las entidades de protección de menores no sean objeto de persecución de las fuerzas y cuerpos de seguridad cuando entren en contacto con pornografía infantil en el contexto de sus prerrogativas o competencias específicas.
- 3.15 También apoya la propuesta de la Comisión Europea de someter a los delincuentes sexuales a una evaluación de su peligrosidad y vincularlos a programas de intervención para evitar la reincidencia. Debe facilitarse el acceso voluntario a los programas de intervención.
- 3.16 El CESE celebra el hecho de que la propuesta prevea medidas para reducir el riesgo de que los autores de este tipo de delitos puedan recuperar el acceso a los menores a través del empleo o las actividades de voluntariado. Las instituciones u organizaciones en las que exista un estrecho contacto con menores deben buscar información sobre las personas que deseen participar en sus ámbitos de actividad. Los Estados miembros deben estar obligados a facilitar dicha información.
- 3.17 El CESE apoya la idea expuesta en la propuesta, según la cual los plazos de prescripción para los delitos de abuso y explotación sexuales no empiezan a correr hasta que la víctima alcance la mayoría de edad. Los plazos mínimos de prescripción propuestos son necesarios para que las víctimas puedan reclamar justicia. A menudo, pasan años hasta que las víctimas afectadas pueden denunciar estos delitos.
- 3.18 El CESE apoya la propuesta de introducir una obligación de notificación en caso de indicios de abuso sexual de menores, la cual proporciona seguridad jurídica, en particular para los educadores y los prestadores de asistencia sanitaria.
- 3.19 El CESE señala que las fuerzas y cuerpos de seguridad de la UE dependen de la cooperación con el Centro Nacional para Niños Desaparecidos y Explotados (NCMEC, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos para perseguir los casos de abusos y explotación sexuales en línea. El CESE pide que se creen instalaciones y herramientas comparables en la UE para secuestrar el material de abuso sexual en línea con fines de prueba y señala la necesidad de una base jurídica específica para las transferencias de datos desde los Estados Unidos a la UE.
- 3.20 El CESE considera decisivo para luchar contra el abuso y la explotación sexuales de menores que la Estrategia de la UE se aplique plena y ágilmente. Por este motivo, la UE debe auxiliar a los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia a través de grupos de expertos.

#### 4. **Observaciones particulares**

- 4.1 Todos los instrumentos a escala de la Unión Europea abogan por la dignidad humana y el interés superior del menor, como valores fundamentales que deben ser promovidos por todos los Estados miembros sin ningún tipo de discriminación. Los instrumentos jurídicos se refieren a cuestiones importantes para amparar a los menores contra el abuso sexual: medidas de protección y de asistencia para los menores víctimas y sus familias, la puesta en marcha de programas de intervención, normas comunes de procedimiento para la investigación, la localización y el enjuiciamiento de las personas que han cometido las infracciones penales, el tratamiento de los

delincuentes sexuales, la creación de una base de datos que permita registrar y almacenar información sobre los infractores, medidas de cooperación internacional para prevenir y combatir este tipo de infracciones y el establecimiento de un mecanismo de supervisión de la manera en que otros organismos públicos aplican las disposiciones. En la actualidad, no existe un marco legislativo homogéneo a escala de la Unión Europea al que puedan remitirse los Estados miembros en la lucha contra las distintas formas de explotación sexual y abuso sexual de menores.

- 4.2 El abuso y la explotación sexuales de menores pueden abarcar muchas formas fácticas, tanto fuera de línea, involucrando a menores en la práctica de actividades sexuales o haciéndolos participar en actos de prostitución infantil, como en línea, para lo que los infractores utilizan distintas estrategias, con creciente frecuencia por medio de internet. Por este motivo, las distintas formas de abuso sexual y explotación sexual son extremadamente diversas: suponen una amplia gama de métodos prácticos, destinados a repercutir en la salud física y mental de los menores.
- 4.3 El uso de internet, de las tecnologías de la información y de las comunicaciones han adquirido transcendencia mundial, no solo para los menores, sino también para los infractores: se ha registrado un aumento de los casos de abusos sexuales. La capacidad de protección en línea y fuera de línea de los menores se encuentra seriamente amenazada, lo que la convierte en una cuestión prioritaria para la UE. El abuso y la explotación sexuales de menores en línea y fuera de línea representan formas de delincuencia de especial gravedad, ya que pueden causar traumas irremediables por sus consecuencias físicas, mentales y sociales a largo plazo.
- 4.4 Por este motivo, las distintas formas de abuso sexual y explotación sexual son extremadamente diversas: suponen una amplia gama de métodos prácticos, destinados a repercutir en la salud física y mental de los menores. Los factores de riesgo para la seguridad en línea y fuera de línea son el aislamiento social, la falta de apoyo de compañeros y tutores, el aumento del tiempo en línea, la ansiedad, el estrés y la discapacidad.
- 4.5 Aunque la explotación sexual en línea puede afectar a cualquier menor en cualquier lugar, determinadas modalidades de este delito parecen estar asociadas a poblaciones base en su infancia o adolescencia que son vulnerables por causa de sus experiencias vitales; entre estas se encuentran estar bajo tutela, haber «desaparecido» o haberse escapado de casa o de una institución de acogida, presentar una discapacidad intelectual o física, exposición a abuso sexual o negligencia previos, consumo de alcohol o drogas, desvinculación de la educación, baja autoestima y contacto a través de iguales con adultos explotadores.
- 4.6 Los abusos y la explotación sexuales de menores también pueden producirse en el seno de la familia, lo que plantea graves dificultades a las autoridades policiales, ya que las familias tienen derecho a negarse a declarar en los procesos penales. Un sistema de llamadas de emergencia podría reforzar la prevención y facilitar el enjuiciamiento de delitos.
- 4.7 Existen serios indicios de que se ha producido un aumento del número de casos de abusos sexuales de menores, en particular en relación con el material al que se accede y que se difunde en la internet visible y en las redes P2P, pero también por actividades en foros de la red oscura.

- 4.8 El abuso sexual de menores en el marco de la ciberdelincuencia se considera de alto riesgo en cuanto a la detección de infracciones penales. Uno de los grupos sociales en mayor riesgo, debido a su insuficiente experiencia social, su alto grado de actividad comunicativa y la amplia disponibilidad de las tecnologías de la información y la comunicación, son los niños y niñas y en especial los menores con discapacidad.
- 4.9 Los factores que determinan el abuso sexual infantil son sociales y tecnológicos. El auge de la pornografía infantil responde a una serie de circunstancias: el rápido desarrollo tecnológico, el anonimato que proporciona el ciberespacio y el bajo coste de los recursos consumidos. Se trata de factores globales (megaambiente), factores macroambientales (principalmente característicos de la escala nacional del macroambiente) y factores microambientales, característicos de los sujetos concretos cuyos derechos se vulneran.
- 4.10 La pornografía infantil virtual se refiere a imágenes generadas por ordenador, dibujos, pinturas y caricaturas que muestran una representación sexual de menores. Debe tenerse en cuenta que la «pornografía infantil virtual» y las «pseudofotografías», también llamadas «imágenes retocadas», no son lo mismo.
- 4.11 La eliminación desde la fuente de contenidos de pornografía infantil suele resultar imposible si los materiales originales no se encuentran en países de la UE; es esencial tomar medidas proactivas para eliminar dichos contenidos y detener a las personas responsables de elaborar, difundir y descargar material de abuso sexual de menores.
- 4.12 Los más expuestos a la explotación sexual son los menores internados en instituciones de acogida y los menores con discapacidad. Los menores con discapacidad, en particular los que presentan discapacidades mentales —también de índole intelectual o psicosocial—, pueden tener una comprensión limitada de las señales y códigos de interacción social que los haga más vulnerables a la captación y la explotación sexual. Es necesaria una estrecha red de seguimiento para contrarrestar estos riesgos.

Bruselas, 10 de julio de 2024.

*El Presidente del Comité Económico y Social Europeo*  
Oliver RÖPKE

---