



Brussels, 27 June 2025  
(OR. en)

11015/25

---

**Interinstitutional File:  
2025/0059 (COD)**

---

**MIGR 236  
JAI 959  
COMIX 202  
RELEX 886  
CODEC 926  
INST 194  
PARLNAT 72**

**CH  
IS  
LI  
NO  
PARLNAT**

**NOTE**

---

From: The Spanish Parliament  
On: 17 June 2025  
To: The President of the Council of the European Union  
Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC [ST6917/1/25 REV 1 - COM(2025)101 final 2]  
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find enclosed the opinion<sup>1</sup> of the Spanish Parliament on the above subject.

---

<sup>1</sup> The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0101>



## CORTES GENERALES

### **INFORME 18/2025 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 12 DE JUNIO DE 2025, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UN SISTEMA COMÚN PARA EL RETORNO DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EN SITUACIÓN IRREGULAR EN LA UNIÓN Y SE DEROGAN LA DIRECTIVA 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, LA DIRECTIVA 2001/40/CE DEL CONSEJO Y LA DECISIÓN 2004/191/CE DEL CONSEJO COM (2025) 101 FINAL [COM \(2025\) 101](#)**

#### **ANTECEDENTES**

**A.** El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexo 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 establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión y se derogan la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2001/40/CE del Consejo y la Decisión 2004/191/CE del Consejo, 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 27 de junio de 2025.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 20 de mayo de 2025, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Diputada D.ª Jimena Delgado-Tarmona Hernández (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. Asimismo se han presentado escritos del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Galicia y del Parlamento Vasco comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado. Además, se ha recibido dictamen con observaciones del Parlamento de Cataluña en el que se manifiesta su conformidad con el principio de subsidiariedad.



## CORTES GENERALES

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 12 de junio de 2025, 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 sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*”.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

#### “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 cumplen o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.*



## CORTES GENERALES

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 legislativa tiene por objeto establecer un sistema verdaderamente común de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión Europea, mediante un Reglamento que sustituye la Directiva 2008/115/CE, obsoleta tras casi dos décadas de vigencia.

El ya conocido como “nuevo Reglamento de Retorno” es la pieza que faltaba para avanzar en la armonización de la política migratoria de la UE y refuerza la credibilidad del Pacto de Asilo y Migración en la Unión con un sistema de repatriación más eficaz y eficiente. Este nuevo marco normativo pretende crear un sistema unificado de devolución de inmigrantes en todos los Estados miembros, simplificando los procedimientos y fomentando el reconocimiento mutuo de decisiones de expulsión a través de una Orden Europea de Retorno. Adicionalmente, se establecen reglas para agilizar los retornos de las personas que suponen una amenaza para la seguridad. Y se fomenta la cooperación entre los Estados miembros y los terceros países con un foco particular en el incentivo readmisión de las personas a retornar.

Se trata pues, de la creación de un marco legal sólido, adaptado al contexto migratorio actual, firme pero justo, comprometido con los derechos fundamentales y los valores fundacionales de la UE.

La propuesta se fundamenta en el artículo 79, apartado 2, letra c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se encuentra dentro del Título V – Espacio de libertad, seguridad y justicia, en el Capítulo 2 – Políticas relativas a los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración, que autoriza expresamente a la Unión a adoptar medidas en materia de inmigración ilegal y estancia no autorizada, incluida la repatriación de personas en situación irregular, por lo que se considera que la elección de esta base jurídica es acertada.

Y dado que se trata de una propuesta elaborada en base a una competencia compartida (art. 4.2.j TFUE), la acción de la Unión está justificada siempre que se respete la subsidiariedad y proporcionalidad, como se analiza a continuación:



## CORTES GENERALES

Respecto al cumplimiento del principio subsidiariedad, se actúa a escala de la Unión, siguiendo el artículo 5, apartado 3 del TFUE porque prevenir y combatir la inmigración ilegal y garantizar el retorno de las personas sin derecho de estancia legal es un interés común de los Estados miembros, que no pueden alcanzar por sí solos.

La dimensión transnacional del problema, junto con su incidencia directa sobre el funcionamiento del espacio Schengen y la política común de migración y asilo, exige una respuesta armonizada y coordinada a nivel de la Unión. Las deficiencias en la aplicación de la política de retorno derivan principalmente de la falta de interacción y coordinación entre los sistemas nacionales, cuestión que únicamente puede abordarse de forma eficaz mediante una intervención legislativa vinculante a escala europea.

La propuesta cumple por tanto con el principio de subsidiariedad, al abordar un problema común cuya solución no puede alcanzarse eficazmente de forma aislada por los Estados miembros.

De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo 5.4 TFUE, la propuesta normativa no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado. Se opta por un Reglamento, dado que permite una aplicación inmediata, uniforme y directa de las normas sobre retorno en todos los Estados miembros. La iniciativa establece un conjunto de medidas equilibradas, combinando herramientas eficaces como la obligación de cooperación y el reconocimiento mutuo de decisiones, con sólidas garantías para proteger los derechos fundamentales, como la atención específica a menores y el respeto al principio de no devolución. La propuesta se acompaña de medidas de apoyo (Fondo de Asilo, Migración e Integración; asistencia de Frontex), evitando cargas desproporcionadas para los Estados miembros.

En conjunto, la propuesta mantiene un equilibrio razonable entre eficacia operativa y garantía de derechos, sin exceder lo necesario para alcanzar los objetivos propuestos.

## 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 establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión y se derogan la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2001/40/CE del Consejo y la Decisión 2004/191/CE del Consejo, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**