



Council of the
European Union

048565/EU XXVIII.GP
Eingelangt am 03/12/25

Brussels, 3 December 2025
(OR. en, es)

16249/25

Interinstitutional File:
2025/0590 (COD)

COMPET 1279	CONSOM 280
MI 994	CADREFIN 349
ENFOCUSTOM 213	UD 301
STATIS 99	SAN 802
FISC 358	CODEC 1996
GAF 36	PHARM 187
ECOFIN 1663	INST 422
IND 565	PARLNAT 213
PARLNAT	

COVER NOTE

From:	The Spanish Parliament
date of receipt:	1 December 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 the Single Market and Customs Programme for the period 2028-2034 and repealing Regulations (EU) 2021/444, (EU) 2021/690, (EU) 2021/785, (EU) 2021/847 and (EU) 2021/1077 [12486/25 - COM(2025)590 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Spanish Parliament on the above.

¹ 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-2025-0590>



CORTES GENERALES

INFORME 72/2025 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 24 DE NOVIEMBRE 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 EL PROGRAMA PARA EL MERCADO ÚNICO Y LAS ADUANAS PARA EL PERÍODO 2028-2034 Y SE DEROGAN LOS REGLAMENTOS (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, (UE) 2021/847 Y (UE) 2021/1077 COM (2025) 590 [COM \(2025\) 590](#)

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 establece el Programa para el Mercado Único y las Aduanas para el período 2028-2034 y se derogan los Reglamentos (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, (UE) 2021/847 y (UE) 2021/1077 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 11 de diciembre de 2025.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 28 de octubre de 2025, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la senadora D.^a María Amparo Marco Gual (SGPS), 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 Galicia y del Parlamento de Cataluña 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 24 de noviembre de 2025, aprobó el presente



CORTES GENERALES

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 los artículos 33, 114, 169, 197, 207, 325 y 338 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 33

Dentro del ámbito de aplicación de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán medidas destinadas a fortalecer la cooperación aduanera entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión.

Artículo 114

1. *Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.*

2. *El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.*

3. *La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.*

4. *Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario*



CORTES GENERALES

mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.

5. *Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.*

6. *La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior. Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.*

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un periodo adicional de hasta seis meses.

7. *Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.*

8. *Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.*

9. *Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.*

10. *Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.*

Artículo 169

1. *Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses*



CORTES GENERALES

económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.

2. La Unión contribuirá a que se alcancen los objetivos a que se refiere el apartado 1 mediante:

a) medidas que adopte en virtud del artículo 114 en el marco de la realización del mercado interior;

b) medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.

3. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 2.

4. Las medidas que se adopten en virtud del apartado 3 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con los Tratados. Se notificarán a la Comisión.

Artículo 197

1. La aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común.

2. La Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión. Esta acción podrá consistir especialmente en facilitar el intercambio de información y funcionarios, así como en apoyar programas de formación. Ningún Estado miembro estará obligado a valerse de tal apoyo. El Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas necesarias a este fin, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

3. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros de aplicar el Derecho de la Unión, ni de las prerrogativas y deberes de la Comisión. Se entenderá también sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados que prevén una cooperación administrativa entre los Estados miembros y entre éstos y la Unión.

Artículo 207

1. La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de



CORTES GENERALES

exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán mediante reglamentos las medidas por las que se defina el marco de aplicación de la política comercial común.

3. En caso de que deban negociarse y celebrarse acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, se aplicará el artículo 218, sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente artículo.

La Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará a iniciar las negociaciones necesarias. Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones en consulta con un comité especial designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y con arreglo a las directrices que el Consejo pueda dirigirle. La Comisión informará periódicamente al comité especial y al Parlamento Europeo de la marcha de las negociaciones.

4. Para la negociación y celebración de los acuerdos mencionados en el apartado 3, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.

Para la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas.

El Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos:

a) en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión;

b) en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.

5. La negociación y la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de los transportes se regirán por el título VI de la tercera parte y por el artículo 218.

6. El ejercicio de las competencias atribuidas por el presente artículo en el ámbito de la política comercial común no afectará a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que los Tratados excluyan dicha armonización.

Artículo 325



CORTES GENERALES

1. *La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión.*
2. *Los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.*
3. *Sin perjuicio de otras disposiciones de los Tratados, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión contra el fraude. A tal fin, organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes.*
4. *El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Tribunal de Cuentas, adoptarán las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión.*
5. *La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, presentará anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las medidas adoptadas para la aplicación del presente artículo.*

Artículo 338

1. *Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán medidas para la elaboración de estadísticas cuando sean necesarias para la realización de las actividades de la Unión.*
2. *La elaboración de estadísticas de la Unión se ajustará a la imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y al secreto estadístico, y no ocasionará cargas excesivas a los operadores económicos.*

3.- La Propuesta normativa objeto de informe, tiene como base jurídica diversos artículos del Tratado de Funcionamiento de la UE- artículos 33, 114, 169, 207 325 y 338-

Su finalidad es integrar en un único programa para el horizonte 2028-2034, las actividades que en la actualidad se están desarrollando en los Programas de Mercado Interior, de Aduanas, Fiscalía y Antifraude. Todo ello, con el objetivo último de avanzar en la simplificación, en una mayor flexibilidad de adaptación a crisis y circunstancias sobrevenidas, así como para mejorar la complementariedad de las actividades.



CORTES GENERALES

En términos generales, este nuevo Programa de Mercado Interior y Aduanas, da continuidad a actividades desarrolladas en anteriores programas con diversas finalidades: facilitar la aplicación efectiva del Mercado Interior, una mayor colaboración aduanera y apoyo al futuro Código Aduanero. También, mayor colaboración en términos fiscales, en la lucha contra el fraude y en el desarrollo del Programa Estadístico Europeo (PEE). Respecto a este último programa (PEE), señalar que es el principal instrumento para la elaboración de estadísticas en el ámbito europeo, y debe definir los principales ámbitos, objetivos y prioridades, equilibrando las necesidades de información con los recursos disponibles tanto a escala nacional, como europea. El Sistema Estadístico Europeo (SEE) ya ha acordado estos objetivos en su «posición común sobre el futuro y las prioridades estratégicas de las estadísticas europeas», por lo que el proyecto de anexo debería incorporar todas las acciones incluidas en dicho documento de posición.

Se debe señalar, que esta Propuesta normativa está alineada con los intereses de nuestro país en varios ámbitos:

- Administraciones Públicas: Una mayor colaboración para la aplicación efectiva del Mercado Interior y la Unión Aduanera, una mayor eficacia en la lucha contra el fraude fiscal, unas estadísticas fiables y comparables a nivel europeo.
- Empresas: mayor competitividad al operar en un Mercado Interior garantizando eliminación de barreras, operar como un bloque económico integrado de cara al exterior, mayor competitividad, adaptación a circunstancias sobrevenidas, adaptación a transición digital, transición verde y desarrollo sostenible.
- Ciudadanos: Mejora de capacidad de consumo por una mejor aplicación del Mercado Interior y eliminación de distorsiones de mercado, protección del consumidor a escala europea, una mayor cohesión social, facilitación de trámites con la administración, mayor cohesión social e impulso a la democracia gracias a acceso a fuentes de información fiables y comparables.
- Estadísticas: Es el marco general para la elaboración de estadísticas en los próximos siete años, por lo que el marco financiero y los objetivos deben estar bien delimitados.

En lo que a su tramitación se refiere, hay que destacar que, a pesar de estar en una fase inicial de discusión, los Estados miembros valoran positivamente la integración de programas, aunque suponga, a su vez, mayores problemas de coordinación interna.

Finalmente, se concluye que esta Propuesta es conforme al principio de subsidiariedad, debido a que sus objetivos- profundizar en el buen funcionamiento de un mercado único competitivo y una unión aduanera fuerte- pueden lograrse mejor a escala



CORTES GENERALES

de la Unión, que los Estados miembros por sí solos. De esta manera, se contribuye a reforzar la colaboración de autoridades y actores en el Mercado Interior, Aduanas y Fiscalidad, para que la UE actúe de manera armonizada, sin distorsiones interiores y con mayor fortaleza hacia el exterior. Asimismo, permitirá la adaptación a situaciones cambiantes, una mejora en la lucha contra el fraude fiscal y en la defensa de los intereses económicos de la Unión y sus Estados miembros, y permitirá contar con unos datos estadísticos oficiales, pertinentes y comparables a nivel de la Unión.

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 el Programa para el Mercado Único y las Aduanas para el período 2028-2034 y se derogan los Reglamentos (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, (UE) 2021/847 y (UE) 2021/1077 es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.