



CORTES GENERALES

INFORME 4/2025 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 25 DE FEBRERO 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 UNA EXCEPCIÓN TEMPORAL A DETERMINADAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO (UE) 2017/2226 Y DEL REGLAMENTO (UE) 2016/399 EN LO QUE RESPECTA A LA ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO PROGRESIVA DEL SISTEMA DE ENTRADAS Y SALIDAS [COM \(2024\) 567](#)

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 una excepción temporal a determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2017/2226 y del Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a la entrada en funcionamiento progresiva del Sistema de Entradas y Salidas, 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 3 de marzo de 2025.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 13 de febrero de 2025, 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 en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han presentado escritos del Parlamento de La Rioja, del Parlamento Vasco, del Parlamento de Cataluña, del Parlamento de Galicia y de la Asamblea de Extremadura, comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.



CORTES GENERALES

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 25 de febrero 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 los artículos 77 y 87 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,



CORTES GENERALES

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 87

1. La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales.

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

a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;

b) el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial;

c) las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

3. El Consejo podrá establecer, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades a que se refiere el presente artículo. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

En caso de falta de unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados miembros podrá solicitar que el proyecto de medidas se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento en el Consejo. Previa deliberación, y en caso de alcanzarse un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo para su adopción.

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 medidas 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.

El procedimiento específico establecido en los párrafos segundo y tercero no será de aplicación a los actos que constituyan un desarrollo del acervo de Schengen.”

3.- La materia objeto de la iniciativa legislativa sobre la que se informa es de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, a saber: el espacio de libertad, seguridad y justicia [art.4.2.j) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea].



CORTES GENERALES

Por consiguiente, debe ser examinada la conformidad de dicha iniciativa legislativa con el principio de subsidiariedad.

4.- El Sistema de Entradas y Salidas (SES) es un componente crucial de la gestión de las fronteras del espacio Schengen, establecido en el Reglamento 2017/2226, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011.

El SES tiene por objeto, con arreglo al artículo 1.1 del citado Reglamento 2017/2226,

“a) el registro y almacenamiento de la fecha, la hora y el lugar de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras de los Estados miembros en las que se utilice el SES;

b) el cálculo de la duración de la estancia autorizada de tales nacionales de terceros países;

c) la generación de alertas a los Estados miembros cuando haya expirado la estancia autorizada, y

d) el registro y almacenamiento de la fecha, la hora y el lugar de la denegación de entrada a los nacionales de terceros países cuya entrada para una estancia de corta duración haya sido denegada, así como la autoridad del Estado miembro que haya denegado la entrada y los motivos de la denegación”,

mientras que su artículo 1.2 dispone que

“Con fines de prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo o de otros delitos graves, el presente Reglamento también establece las condiciones con arreglo a las cuales las autoridades designadas de los Estados miembros y Europol podrán obtener acceso al SES para consultarlo”.

Lo anterior evidencia que el SES es un instrumento propio del llamado “espacio Schengen”, cuyas normas constituyen lo que se denomina Código de Fronteras Schengen, regulador de controles fronterizos – *rectius*: ausencia de ellos - de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea y del control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión.



CORTES GENERALES

Por tanto, estamos en presencia de una innovación legislativa relativa a un instrumento del espacio Schengen, realidad desarrollada por la Unión Europea en la que participan la casi totalidad de los Estados miembros (no participan ni Irlanda ni Chipre) y cuatro ajenos a ella (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein), por utilizar por los Estados miembros.

En consecuencia, nos hallamos ante una norma reguladora de algo intrínseco a la Unión Europea misma, que ésta disciplina jurídicamente de modo centralizado para todos los Estados miembros, por lo que es esencialmente conforme con el principio de subsidiariedad.

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 una excepción temporal a determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2017/2226 y del Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a la entrada en funcionamiento progresiva del Sistema de Entradas y Salidas, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.