



Council of the  
European Union

Brussels, 15 March 2024  
(OR. en, es)

7703/24

---

---

**Interinstitutional File:  
2023/0439(COD)**

---

---

**COPEN 137  
DROIPEN 68  
MIGR 120  
COSI 36  
COMIX 141  
JAI 464  
CODEC 790  
INST 88  
PARLNAT 34**

#### **COVER NOTE**

---

From: The Spanish Parliament (Cortes Generales)  
date of receipt: 12 March 2024  
To: Ms Thérèse BLANCHET, Secretary-General of the Council of the  
European Union

---

Subject: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND  
OF THE COUNCIL laying down minimum rules to prevent and counter  
the facilitation of unauthorised entry, transit and stay in the Union, and  
replacing Council Directive 2002/90/EC and Council Framework  
Decision 2002/946 JHA  
[16149/23 - COM(2023) 755 final]  
- 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.

---

<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-2023-0755>



## CORTES GENERALES

**INFORME 5/2024 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 12 DE MARZO DE 2024, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE ESTABLECEN NORMAS MÍNIMAS PARA PREVENIR Y COMBATIR LA AYUDA A LA ENTRADA, A LA CIRCULACIÓN Y A LA ESTANCIA IRREGULARES EN LA UNIÓN, Y POR LA QUE SE SUSTITUYEN LA DIRECTIVA 2002/90/CE DEL CONSEJO Y LA DECISIÓN MARCO 2002/946/JAI DEL CONSEJO [COM (2023) 755 FINAL] [2023/0439 (COD)]**

### 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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas para prevenir y combatir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la Unión, y por la que se sustituyen la Directiva 2002/90/CE del Consejo y la Decisión marco 2002/946/JAI 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 20 de marzo de 2024.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 27 de febrero de 2024, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Pere Joan Pons Sampietro (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 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, de la Asamblea de Extremadura, de la Asamblea de Madrid, del Parlamento de Galicia y del Parlamento de Cataluña, 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 12 de marzo 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 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 83.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en adelante), que establece lo siguiente:

*“Artículo 83*

*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.- El fundamento jurídico de la Propuesta legislativa es el artículo 83.2 del TFUE, que se encuentra en Capítulo 4 del Título V del mismo Tratado, dedicados, respectivamente, a la Cooperación judicial en materia penal y al Espacio de libertad, seguridad y justicia. Se trata, por tanto, de una propuesta elaborada en virtud de una competencia compartida, de conformidad con el artículo 4.2.j) del TFUE, por lo que procede analizar si es respetuosa o no con el principio de subsidiariedad.

El objetivo general de la Propuesta, que se desarrolla a través de una serie de objetivos específicos, de acuerdo con su Exposición de motivos, *es crear un instrumento moderno de Derecho penal de la UE que defina claramente y sancione efectivamente la infracción de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la UE, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 83 del Tratado de Funcionamiento de la*



## CORTES GENERALES

*Unión Europea y el Protocolo de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.*

Los objetivos específicos de la Propuesta son:

- Garantizar una investigación, enjuiciamiento y sanción eficaces de las redes de delincuencia organizada responsables del tráfico ilícito de migrantes.
- Sanciones más armonizadas que tengan en cuenta la gravedad de la infracción.
- Mejora del alcance de la jurisdicción.
- Refuerzo de los recursos de los Estados miembros para combatir y prevenir el tráfico ilícito de migrantes.
- Mejora de la recogida y la comunicación de datos.
- Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial.
- Coherencia con otras políticas de la Unión.

Es importante tener en cuenta, a su vez, que se trata de una Propuesta que no perjudica lo dispuesto en la Directiva 2004/38/CE 26 y el Acuerdo de Retirada entre la UE y el Reino Unido 27 ni modifica en modo alguno la Directiva 2004/38/CE ni el Acuerdo de Retirada entre la UE y el Reino Unido.

En la última década hemos asistido a diversas crisis externas que han planteado grandes retos a la Unión, tanto en su dimensión económica, social y política, como en materia migratoria o recientemente sanitaria o en lo que afecta a la política exterior y de defensa.

A partir de diferentes crisis como la migratoria de 2015, que provocó profundas disensiones, pero al mismo tiempo demostró que su gestión debe hacerse de forma coordinada y conjunta, la Unión ha ido adoptando diversas medidas que, sobre todo, se han plasmado en el Pacto de Migración y Asilo, que se oficializó durante la presidencia española del último semestre del 2023.

Es en este contexto, y también en el del Pacto Mundial por la Migración Segura, Ordenada y Regular, como dice el texto, hay que modernizarse y reforzarse ante retos que pone la migración no regulada, que es una infracción penal transfronteriza.

Teniendo en cuenta estos objetivos, resulta evidente que, ciñéndose la Propuesta a lo necesario para reforzar el marco de la UE en materia de prevención del tráfico ilícito de migrantes y lucha contra este, sin ir más allá de lo estrictamente necesario para cumplir



## CORTES GENERALES

estos objetivos, la dimensión transnacional del tráfico ilícito de migrantes impide que los objetivos puedan ser alcanzados adecuadamente por los propios Estados miembros, por lo que resulta necesaria la intervención de la Unión.

Como se indica en la Exposición de motivos de la Propuesta, el tráfico ilícito de migrantes es una infracción penal transfronteriza que afecta directamente a la Unión, a sus fronteras exteriores y a menudo a más de un Estado miembro a la vez. Para hacer frente a esta realidad es importante una mayor aproximación en la definición de la infracción, los niveles de las sanciones y las medidas preventivas aplicables en los Estados miembros.

De acuerdo con todo lo anterior, a partir del fundamento jurídico señalado se debe apuntar, además, que el ámbito de la política común de inmigración, en particular las condiciones de entrada y residencia, la inmigración y residencia irregulares y la gestión de las fronteras exteriores de la UE, ya ha sido objeto de armonización en virtud del acervo de la Unión en el ámbito del título V del TFUE, sobre libertad, seguridad y justicia, capítulo 2, políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, y es esencial garantizar su ejecución eficaz mediante la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal.

## CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas para prevenir y combatir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la Unión, y por la que se sustituyen la Directiva 2002/90/CE del Consejo y la Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**