



Council of the
European Union

Brussels, 7 November 2025
(OR. en, es)

15062/25

Interinstitutional File:
2025/0580 (CNS)

FISC 308
ECOFIN 1477
MI 884
SAN 711
UD 264
IA 179
INST 372
PARLNAT 186

COVER NOTE

From:	the Spanish parliament
date of receipt:	30 October 2025
To:	the President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a Council Directive on the structure and rates of excise duty applied to tobacco and tobacco related products (recast) [11725/25 - COM(2025)580] - 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-2025-0580>



CORTES GENERALES

EXCMO. SR.:

Comunico a V.E. que la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 28 de octubre de 2025, ha aprobado los siguientes Informes sobre la aplicación del principio de subsidiariedad:

- Informe 53 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava el tabaco y los productos relacionados con el tabaco (refundición) COM (2025) 580 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/102, 574/83).

- Informe 54 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad, la resiliencia y la sostenibilidad de las actividades espaciales en la Unión (COM (2025) 335 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/103, 574/84).

- Informe 55 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo para la Cohesión Económica, Social y Territorial, la Agricultura y las Zonas Rurales, la Pesca y el Mar, la Prosperidad y la Seguridad para el periodo 2028-2034, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2023/955 y el Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 COM (2025) 565 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/104, 574/85).

- Informe 56 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las condiciones para la ejecución de la ayuda de la Unión destinada a la política pesquera común, al Pacto Europeo por el Océano y a la política marítima y de acuicultura de la Unión como parte del Fondo de Colaboración Nacional y Regional establecido en el Reglamento (UE) [Fondo de Colaboración Nacional y Regional] para el periodo 2028-2034 COM (2025) 559 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/105, 574/86).

- Informe 57 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Mecanismo de Protección Civil de la Unión y al apoyo de la Unión a la preparación y respuesta ante emergencias sanitarias, y por el que se deroga la Decisión número 1313/2013/UE (Mecanismo de Protección Civil de la Unión) COM (2025) 548 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/106, 574/87).

SAL CD 17873 25/10/2025 L15



CORTES GENERALES

- Informe 58 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación "Horizonte Europa" para el periodo 2028-2034, se establecen sus normas de participación y difusión, y se deroga el Reglamento (UE) 2021/695 COM (2025) 543 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/107, 574/88).

- Informe 59 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Decisión del Consejo que establece el Programa Específico por el que se ejecuta el Programa Marco de Investigación e Innovación "Horizonte Europa" para el periodo 2028-2034, se establecen las normas de participación y difusión en el marco de dicho Programa, y se deroga la Decisión (UE) 2021/764 COM (2025) 544 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/108, 574/89).

- Informe 60 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) número 1907/2006, (UE) número 528/2012, (UE) número 649/2012 y (UE) 2019/1021 COM (2025) 386 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/109, 574/90).

- Informe 61 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Competitividad (FEC), incluido el programa específico de actividades de investigación e innovación en materia de defensa, por el que se derogan los Reglamentos (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/783 y se modifican los Reglamentos (UE) 2021/696, (UE) 2023/588 y (UE) [EDIP] COM (2025) 555 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/110, 574/91).

- Informe 62 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1755 en lo que respecta a los importes asignados a los Estados miembros en el marco de la Reserva de Adaptación al Brexit COM (2025) 513 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/111, 574/92).

- Informe 63 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, 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 Erasmus+ para el periodo 2028-2034 y se derogan los Reglamentos (UE) 2021/817 y (UE) 2021/888 COM (2025) 549 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/112, 574/93).

SAL CD 17879 25/10/2025 L15



CORTES GENERALES

Lo que traslado a V.E. en aplicación de lo dispuesto en los Protocolos números 1 y 2 del Tratado de Lisboa, así como dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones europeas.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 28 de octubre de 2025.

Francina Armengol Socías
PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

SAL CD 17879 29/10/2025 L15

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.



CORTES GENERALES

SENADO
XV LEGISLATURA
REGISTRO GENERAL
SALIDA 15.007
29/10/2025

EXCMO. SR.:

Comunico a V.E. que la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 28 de octubre de 2025, ha aprobado los siguientes Informes sobre la aplicación del principio de subsidiariedad:

- Informe 53 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava el tabaco y los productos relacionados con el tabaco (refundición) COM (2025) 580 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/102, 574/83).

- Informe 54 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad, la resiliencia y la sostenibilidad de las actividades espaciales en la Unión (COM (2025) 335 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/103, 574/84).

- Informe 55 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo para la Cohesión Económica, Social y Territorial, la Agricultura y las Zonas Rurales, la Pesca y el Mar, la Prosperidad y la Seguridad para el periodo 2028-2034, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2023/955 y el Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 COM (2025) 565 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/104, 574/85).

- Informe 56 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las condiciones para la ejecución de la ayuda de la Unión destinada a la política pesquera común, al Pacto Europeo por el Océano y a la política marítima y de acuicultura de la Unión como parte del Fondo de Colaboración Nacional y Regional establecido en el Reglamento (UE) [Fondo de Colaboración Nacional y Regional] para el periodo 2028-2034 COM (2025) 559 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/105, 574/86).

- Informe 57 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Mecanismo de Protección Civil de la Unión y al apoyo de la Unión a la preparación y respuesta ante emergencias sanitarias, y por el que se deroga la Decisión número 1313/2013/UE (Mecanismo de Protección Civil de la Unión) COM (2025) 548 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/106, 574/87).

Código Seguro de Verificación de este documento: OCL050: C36B78E0121D825AC506AB232BF8
Puede utilizar este código para descargar el documento en formato electrónico y comprobar su validez en <https://sede.senado.es>



CORTES GENERALES

- Informe 58 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación "Horizonte Europa" para el periodo 2028-2034, se establecen sus normas de participación y difusión, y se deroga el Reglamento (UE) 2021/695 COM (2025) 543 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/107, 574/88).

- Informe 59 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Decisión del Consejo que establece el Programa Específico por el que se ejecuta el Programa Marco de Investigación e Innovación "Horizonte Europa" para el periodo 2028-2034, se establecen las normas de participación y difusión en el marco de dicho Programa, y se deroga la Decisión (UE) 2021/764 COM (2025) 544 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/108, 574/89).

- Informe 60 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) número 1907/2006, (UE) número 528/2012, (UE) número 649/2012 y (UE) 2019/1021 COM (2025) 386 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/109, 574/90).

- Informe 61 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Competitividad (FEC), incluido el programa específico de actividades de investigación e innovación en materia de defensa, por el que se derogan los Reglamentos (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/783 y se modifican los Reglamentos (UE) 2021/696, (UE) 2023/588 y (UE) [EDIP] COM (2025) 555 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/110, 574/91).

- Informe 62 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1755 en lo que respecta a los importes asignados a los Estados miembros en el marco de la Reserva de Adaptación al Brexit COM (2025) 513 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/111, 574/92).

- Informe 63 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, 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 Erasmus+ para el periodo 2028-2034 y se derogan los Reglamentos (UE) 2021/817 y (UE) 2021/888 COM (2025) 549 (núm. expte. Congreso, Senado: 282/112, 574/93).



CORTES GENERALES

Lo que traslado a V.E. en aplicación de lo dispuesto en los Protocolos números 1 y 2 del Tratado de Lisboa, así como dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones europeas.

Palacio del Senado, a 28 de octubre de 2025.- Pedro Rollán Ojeda, Presidente del Senado.

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.



Documento firmado electrónicamente por:
Pedro Manuel Rollán Ojeda - Presidente del Senado
Fecha: 29/10/2025
CSV: 00L0501C36B78E012110B25AC509AB232BF8



CORTES GENERALES

INFORME 53/2025 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 28 DE OCTUBRE DE 2025, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO RELATIVA A LA ESTRUCTURA Y LOS TIPOS DEL IMPUESTO ESPECIAL QUE GRAVA EL TABACO Y LOS PRODUCTOS RELACIONADOS CON EL TABACO (REFUNDICIÓN) COM (2025) 580

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 Consejo relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava el tabaco y los productos relacionados con el tabaco (refundición) 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 noviembre de 2025.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 25 de septiembre 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-Taramona 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 a la propuesta legislativa, en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo se ha presentado escrito 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 28 de octubre 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 el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 113

El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.”

3.- La Comisión Europea ha presentado, el 16 de julio de 2025, la Propuesta de Directiva COM(2025) 580 final, con el fin de actualizar el marco fiscal europeo aplicable al tabaco y a los productos con nicotina. La actual revisión sustituirá a la Directiva 2011/64/UE, que regula desde hace más de una década la estructura y los tipos mínimos del impuesto especial sobre las labores del tabaco en toda la Unión Europea.

La presente Propuesta de Directiva busca modernizar y armonizar el régimen de los impuestos especiales sobre el tabaco y los productos relacionados, reforzando su coherencia con las políticas de salud pública y reduciendo las diferencias impositivas entre los Estados miembros que pueden distorsionar la competencia o facilitar el comercio transfronterizo ilícito.

La iniciativa intenta dar respuesta a retos actuales, como la persistencia de altos niveles de consumo de tabaco, especialmente entre la juventud europea, ya que está demostrado que el 21 % de fumadores europeos tienen entre 15 y 24 años, la aparición de nuevos productos, como los cigarrillos electrónicos y el tabaco calentado que no están adecuadamente regulados ni armonizados fiscalmente, y el crecimiento del comercio



CORTES GENERALES

ilícito y del fraude fiscal, que afecta directamente a los ingresos públicos de los Estados miembros y distorsiona la competencia en el mercado interior.

La Propuesta legislativa se enmarca en las prioridades políticas de la Unión como el Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer, las estrategias de fiscalidad justa y sostenible, y los compromisos del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, reforzando así la coherencia con las políticas de salud pública.

La nueva Directiva no sólo actualiza los tipos mínimos del impuesto especial aplicables a las distintas labores del tabaco tradicional, con un método parcialmente vinculado a la paridad del poder adquisitivo (PPA), sino que amplía el ámbito de aplicación a los nuevos productos con nicotina o sustitutivos del tabaco. Y además persigue incluir el tabaco crudo en el régimen general de control del impuesto especial para prevenir desvíos hacia la fabricación ilícita.

La elección del artículo 113 TFUE, que permite la armonización de impuestos indirectos necesaria para garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar distorsiones de la competencia, se considera una base jurídica adecuada ya que la propuesta actualiza un tributo indirecto existente sin crear uno nuevo.

Dado que la competencia en materia de armonización fiscal no es exclusiva de la Unión, el respeto del principio de subsidiariedad requiere especial atención.

Tanto el carácter transfronterizo del mercado del tabaco y las distorsiones derivadas de los diferenciales fiscales estatales, como la ausencia de regulación armonizada para los nuevos productos con nicotina justifican la intervención a nivel europeo.

Pero también la necesidad de coherencia en los sistemas de control y en la aplicación del régimen general de impuestos especiales como la eficacia limitada de las medidas nacionales frente al comercio ilícito en un mercado altamente integrado son factores que demuestran que los objetivos no pueden alcanzarse satisfactoriamente mediante actuaciones aisladas de los Estados miembros, y que la acción a escala de la Unión aporta un valor añadido claro en términos de coherencia, eficacia y reducción del fraude.

Por todo ello, la propuesta legislativa respeta el principio de subsidiariedad, ya que se limita a abordar los aspectos transfronterizos del mercado y no restringe la capacidad de los Estados para aplicar tipos más altos o políticas sanitarias más estrictas.

Asimismo, el uso de una Directiva garantiza un margen de discrecionalidad nacional. Las medidas propuestas se circunscriben a la fijación de tipos mínimos armonizados, sin imponer la uniformidad total.



CORTES GENERALES

Y se consideran no sólo adecuadas para alcanzar los fines de armonización fiscal y de protección de la salud pública, sino también necesarias, dado que los mecanismos nacionales y bilaterales no han sido capaces, como ya se ha comentado, de frenar el comercio ilícito ni de homogeneizar la fiscalidad de los nuevos productos.

La carga administrativa adicional derivada de la inclusión del tabaco crudo y de los líquidos de cigarrillos electrónicos en los sistemas de control es limitada y asumible tanto por las autoridades tributarias como por los operadores económicos.

El período transitorio de cuatro años para la plena aplicación de los nuevos tipos y categorías y el mecanismo trienal de actualización de los tipos mínimos establecido según la PPA y la inflación asegura estabilidad y evita reformas legislativas frecuentes. La propuesta prevé un período transitorio de cuatro años, con una actualización trienal de los tipos mínimos basada en el índice armonizado de precios al consumo (IPCA) y el índice de nivel de precios (INP) de Eurostat.

En consecuencia, la propuesta no excede de lo necesario para alcanzar sus fines, esto es, la protección de la salud, el buen funcionamiento del mercado interior y lucha contra el fraude, respetando plenamente el principio de proporcionalidad.

El impacto previsto para España será positivo en términos de recaudación, control del fraude y coherencia regulatoria, aunque requerirá ajustes técnicos en la legislación interna sobre impuestos especiales y medidas de seguimiento de nuevos productos de nicotina.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava el tabaco y los productos relacionados con el tabaco (refundición), es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.