Parlamento Europeo
2024-2029

Comisión de Asuntos Jurídicos
El presidente

17.10.2025

Sr. D. Javier Zarzalejos
Presidente
Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior
BRUSELAS

Asunto: Opinión sobre la base jurídica de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la mejora de la cooperación policial en relación con la prevención, detección e investigación del tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, y a la mejora del apoyo por parte de Europol a la prevención de dichos delitos y la lucha contra ellos, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Señor presidente:

Mediante carta de 12 de septiembre de 2025, en su calidad de presidente de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), solicitó a la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI) que, de conformidad con el artículo 41, apartado 2, del Reglamento interno, emitiera una opinión sobre la adecuación de la base jurídica de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la mejora de la cooperación policial en relación con la prevención, detección e investigación del tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, y a la mejora del apoyo por parte de Europol a la prevención de dichos delitos y la lucha contra ellos, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 (2023/0438(COD)) (en lo sucesivo, «propuesta de Reglamento»).

En la reunión del 13 de octubre de 2025, la comisión JURI examinó la cuestión mencionada.

I – Contexto

La Comisión LIBE participó en las negociaciones interinstitucionales sobre la propuesta de Reglamento.

Inicialmente, la propuesta de Reglamento incluía, por una parte, un nuevo «reglamento autónomo» para, entre otros aspectos, crear el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico

Ilícito de Migrantes y, por otra parte, modificaciones específicas del actual mandato de Europol (Reglamento (UE) 2016/794[1], en lo sucesivo, «Reglamento Europol»). La propuesta de Reglamento se basaba en el artículo 85, apartado 1, el artículo 87, apartado 2, y el artículo 88, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Comisión LIBE no modificó la base jurídica propuesta por la Comisión.

En sus respectivos mandatos para las negociaciones interinstitucionales, tanto el Parlamento como el Consejo optaron por limitar el ámbito de aplicación de la propuesta de Reglamento a las modificaciones del mandato actual de Europol, pero no modificaron la base jurídica. Más tarde, durante las negociaciones interinstitucionales, se acordó provisionalmente limitar el objetivo y el contenido de la propuesta de Reglamento. En consecuencia, parecía necesario adaptar la base jurídica y fundamentar el acto únicamente en el artículo 88, apartado 2, del TFUE, suprimiendo por lo tanto el artículo 85, apartado 1, y el artículo 87, apartado 2, del TFUE.

Así pues, de conformidad con el artículo 41, apartado 2, la Comisión LIBE solicita a la Comisión JURI que emita su opinión sobre la adecuación de la base jurídica así modificada.

II – Artículos pertinentes del Tratado

El capítulo 4 («Cooperación judicial en materia penal») del título V de la tercera parte del TFUE establece, entre otras cosas, lo siguiente (el subrayado es nuestro):

Artículo 85
(antiguo artículo 31 TUE)

1. La función de Eurojust es apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y por Europol.

A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Eurojust. Estas competencias podrán incluir:

a) el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes, en particular los relativos a infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión;

b) la coordinación de las investigaciones y los procedimientos mencionados en la letra a);

[1] Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo (DO L 135 de 24.5.2016, p. 53).

c) la intensificación de la cooperación judicial, entre otras cosas mediante la resolución de conflictos de jurisdicción y una estrecha cooperación con la Red Judicial Europea.

En dichos reglamentos se determinará asimismo el procedimiento de participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust.

(...)

El capítulo 5 («Cooperación policial») del título V de la tercera parte del TFUE establece, entre otras cosas, lo siguiente (el subrayado es nuestro):

Artículo 87
(antiguo artículo 30 TUE)

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.

(...)

Artículo 88
(antiguo artículo 30 TUE)

1. La función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol. Estas competencias podrán incluir:

a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o terceras instancias;

b) la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en colaboración con Eurojust.

En dichos reglamentos se fijará asimismo el procedimiento de control de las actividades de Europol por el Parlamento Europeo, control en el que participarán los Parlamentos nacionales.

3. Cualquier actividad operativa de Europol deberá llevarse a cabo en contacto y de acuerdo con las autoridades de los Estados miembros cuyo territorio resulte afectado. La aplicación de medidas coercitivas corresponderá exclusivamente a las autoridades nacionales competentes.

III – Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la elección de la base jurídica

Tradicionalmente, el Tribunal de Justicia ha considerado la adecuación de la base jurídica como una cuestión de importancia constitucional, que garantiza el respeto del principio de atribución de competencias (artículo 5 del Tratado de la Unión Europea) y determina la naturaleza y el ámbito de las competencias de la Unión[2].

Según jurisprudencia reiterada, la base jurídica de un acto de la Unión no depende de la convicción de una institución respecto al fin perseguido, sino que debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, el objetivo y el contenido del acto[3].

Si el examen de una medida muestra que esta persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante[4]. Solo con carácter excepcional, si queda demostrado que el acto persigue al mismo tiempo varios objetivos, vinculados entre sí de modo indisociable, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con el otro, tal acto podrá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes[5]. No obstante, ello resultaría posible únicamente en el caso de que los

---

[2] Dictamen 2/00 («Protocolo de Cartagena»), de 6 de diciembre de 2001, ECLI:EU:C:2001:664, apartado 5.
[3] Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo («Dióxido de titanio»), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, apartado 10.
[4] Ibid., apartado 30, y sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, apartado 53, y jurisprudencia citada.
[5] Asunto C-300/89, apartados 13 y 17; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, C-42/97, ECLI:EU:C:1999:81, apartado 38; dictamen 2/00, apartado 23; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo («Convenio de Rotterdam»), C-94/03, ECLI:EU:C:2006:2; y sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y

procedimientos establecidos para las respectivas bases jurídicas no fueran incompatibles ni vulneraran el derecho del Parlamento Europeo[6].

IV – Objetivo y contenido de la propuesta de Reglamento

Como ha explicado la Comisión, la propuesta de Reglamento tiene por objeto reforzar el papel de Europol en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos y el papel del Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, así como reforzar la cooperación entre los Estados miembros y Europol en la prevención y la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.

Para alcanzar estos objetivos, la Comisión ha propuesto establecer normas sobre lo siguiente: a) el establecimiento de un Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (en lo sucesivo, «Centro») en el seno de Europol y un marco de gobernanza para regular y apoyar sus actividades; b) la mejora de la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros, Europol y otras agencias de la Unión; c) el refuerzo del intercambio de información entre los Estados miembros y con Europol; d) la provisión a Europol de las herramientas necesarias para apoyar y reforzar las acciones de las autoridades competentes de los Estados miembros y su cooperación mutua para prevenir y combatir las infracciones penales que entren en el ámbito de los objetivos de Europol; e) el refuerzo de la cooperación entre Europol y terceros países.

A tal fin, la propuesta de Reglamento incluía inicialmente, por una parte, un «reglamento autónomo» por el que se crea el Centro en el seno de Europol y se establecen normas detalladas sobre su composición y funciones, así como disposiciones sobre el intercambio de información y los servicios nacionales especializados para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. Por otra parte, contenía modificaciones del Reglamento Europol.

Durante las negociaciones interinstitucionales se acordó, en consonancia con los mandatos respectivos tanto del Parlamento como del Consejo, suprimir las partes de la propuesta de Reglamento destinadas a crear un «reglamento autónomo» y convertirlo únicamente en un acto por el que se modifica el Reglamento Europol.

Así pues, la propuesta de Reglamento, modificada por los colegisladores, se refiere exclusivamente a la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol. Los principales objetivos de la propuesta de Reglamento, modificada y acordada provisionalmente por los colegisladores, son ahora los siguientes: reforzar Europol con el fin de fortalecer la respuesta policial al tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, reforzar el papel de Europol como centro de información penal de la Unión y como proveedor de servicios, en particular proporcionando una red para el intercambio seguro de datos, como la Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información, garantizar que los Estados miembros intercambien información con Europol y aclarar que los objetivos de Europol también abarcan expresamente las vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión.

Consejo, C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, apartados 36 y 43.

[6] Asunto C-300/89, apartados 17 a 25; sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo, C-268/94, ECLI:EU:C:1996:461.

V – Análisis

De lo anterior y del examen de los considerandos y de la parte dispositiva de la propuesta de Reglamento, según lo acordado provisionalmente por los colegisladores, se desprende que se ha reducido para incluir únicamente modificaciones del Reglamento Europol. Por lo tanto, su objetivo y contenido solo se refieren ahora a la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol.

De conformidad con el artículo 88, apartado 2, del TFUE, el Parlamento y el Consejo determinarán la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

En consonancia con la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia mencionada anteriormente, la medida debe fundamentarse, por tanto, en una única base jurídica, a saber, la que exige su objetivo o componente principal.

VI – Conclusión y recomendación

En su reunión del 13 de octubre de 2025, la Comisión de Asuntos Jurídicos decidió, en consecuencia, por unanimidad (25 votos a favor)[7], recomendar a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior que el artículo 88, apartado 2, del TFUE sea la única base jurídica adecuada para la propuesta de Reglamento, modificada y acordada provisionalmente por los colegisladores durante las negociaciones interinstitucionales.

Le saluda muy atentamente

Ilhan Kyuchyuk

[7] Estuvieron presentes en la votación final: Ilhan Kyuchyuk (presidente), Marion Walsmann (vicepresidenta), Mario Mantovani (vicepresidente), Lara Wolters (vicepresidenta), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (por Mario Furore, de conformidad con el artículo 216, apartado 7), Enikő Győri (por Juan Carlos Girauta Vidal, de conformidad con el artículo 216, apartado 7), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (por Victor Negrescu, de conformidad con el artículo 216, apartado 7), Javier Moreno Sánchez (por Krzysztof Śmiszek, de conformidad con el artículo 216, apartado 7), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (por Dominik Tarczyński, de conformidad con el artículo 216, apartado 7), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.