

El control de las agencias del Espacio De Libertad, Seguridad y Justicia. Contrapeso necesario a su autonomía.

Cristina Blasi Casagran y Mariona Illamola Dausà (Coords.)
(2016), Editorial Marcial Pons
Madrid, 210 pp.

Anna Ayuso
Barcelona Centre for International Affairs. CIDOB
aayuso@cidob.org

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3664>

El incremento de la amenaza y el impacto de los ataques terroristas en Europa y la crisis de los refugiados han puesto bajo escrutinio los instrumentos y las políticas para la gestión del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) de la Unión Europea (UE). La implementación del espacio de libre circulación en el interior de las fronteras de la UE dio un salto cualitativo con el Tratado de Lisboa, el cual condujo a una progresiva ampliación de las competencias comunitarias en el que, hasta entonces, fuera el tercer pilar de la Unión. Se cambió la base jurídica y se incrementaron las atribuciones de las instituciones comunitarias en dicho ámbito. Ello, sumado a otras iniciativas intergubernamentales que tratan de avanzar hacia respuestas comunes a riesgos compartidos, ha dado lugar a la creación de una compleja institucionalidad. La creación de agencias con autonomía jurídica para gestionar diversos aspectos operativos con cierta flexibilidad dentro del marco jurídico institucional comunitario no es una novedad. Sin embargo, las agencias surgidas en relación al tercer pilar se diferencian en que predomina la lógica intergubernamental con gran predominio de los estados, si bien es cierto que éste ha ido moderándose al incorporarse al derecho derivado de la UE mediante procesos legislativos ordinarios y con la progresiva utilización del reglamento como instrumento regulador.

Las agencias especializadas del ELSJ son un elemento institucional que ha ido adquiriendo protagonismo. Éstas se caracterizan por contar con una personalidad jurídica propia y gozar de un considerable grado de autonomía que les permiten realizar diversas funciones; las hay que proporcionan información y análisis compartido; las hay operativas para asegurar la cooperación y coordinación entre los Estados miembros; y, por último, existen las agencias de gestión, que tienen como principal cometido implementar un programa concreto o proporcionar un servicio específico. La tensión entre la autonomía de las agencias, necesaria para poder llevar a cabo de forma eficiente sus funciones a caballo entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, y la necesidad de un control efectivo en un

ámbito tan relevante para la soberanía de los Estados y con fuertes implicaciones para la protección de los derechos humanos como lo es el ELSJ, ha sido objeto de continuo debate.

Para analizar esta compleja arquitectura jurídica e institucional, el Grupo de investigación sobre Justicia, Asuntos Internos, Derechos e Inmigración de la Unión Europea (ERJAIUIE), que agrupa a investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona y la Universidad de Girona, realizó una exhaustiva disección de las características institucionales de las diversas agencias con el apoyo de los fondos del Programa de I+D del Ministerio de Educación Ministerio de Economía y Competitividad al proyecto de investigación MAGELS sobre el Mapa de las Agencias del ELSJ (DER2012-36009)¹. Se seleccionaron 10 agencias con especial incidencia en la gestión del ELSJ: la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL), el Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE), la Unidad de Cooperación Judicial en materia penal de la UE (EUROJUST), la Agencia Europea para la gestión operativa de Fronteras Exteriores (FRONTEX), la Agencia europea de los Derechos Fundamentales (FRA), el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), la Agencia Europea para la Gestión Operativa de los Sistemas Informáticos del ELSJ (EU-LISA) y la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de Información (ENISA).

Tras analizar su estructura y sus diferentes atribuciones, que van desde el mero intercambio de información a tareas consultivas o instrumentos de carácter normativo hasta llegar a competencias operativas, se estudió la dimensión exterior de las agencias del ELSJ, que fue recopilada en una publicación² donde se puso en evidencia la creciente incidencia de las actividades de las agencias, no solo hacia el interior de las fronteras, sino también más allá de ellas. Dado el carácter extremadamente sensible del ámbito político del control de fronteras, los riesgos externos en el que se mueven dichas agencias y su difuso encuadre en la estructura institucional de la UE, surgió la necesidad de profundizar en los mecanismos de control sobre las actividades de estas. El volumen aquí reseñado pretende analizar dichos mecanismos y, específicamente, el papel de las instituciones europeas en la fiscalización de sus actuaciones y cómo se inserta en la institucionalidad comunitaria de control jurídico, democrático y judicial. Eso implica averiguar si se les pueden aplicar los mecanismos ordinarios o si existen o deberían existir otro tipo de mecanismos de control específicos, dado que se trata de un ámbito de especial significado para la protección de los derechos humanos. La publicación está estructurada en dos grandes apartados: el primero se centra en el análisis institucional de control democrático de las agencias; el segundo se centra de forma específica en el control respecto de los derechos humanos.

Dentro del primer apartado, Daniel Warin, jefe de unidad del servicio jurídico del Parlamento Europeo, analiza el papel de este órgano en el control de las agencias del ELSJ. Este autor pone de manifiesto que la capacidad del órgano parlamentario se incrementó cuando el Tratado de Lisboa acabó con la división de los tres pilares, permitiendo que se incorporara el órgano legislativo tanto en el

¹ El mapa se puede consultar en la web del proyecto: <http://www.magels.es/index.php/es/mapa-de-agencias>

² Coordinada por Montserrat Pi Llorens y Esther Zapater Duque “La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia” Marcial Pons, 2014 <http://www.marcialpons.es/libros/la-dimension-exterior-de-las-agencias-del-espacio-de-libertad-seguridad-y-justicia/9788415948896/>

proceso de definición del estatuto de las agencias, como en el proceso de control ordinario de los que previamente quedaba marginado. En el momento en que las agencias pasan a ser creadas por un acto de derecho derivado, el parlamento pasa a tener un papel de control, aunque este sea limitado, ya que los estados mantienen grandes parcelas de soberanía en dicho ámbito. En este capítulo se examina, en primer lugar, las capacidades del Parlamento Europeo en la selección de los poderes ejecutivos, que han sido incrementadas con los nuevos reglamentos recientemente reformados.

En segundo lugar, se analizan los poderes de control parlamentario general y específico para las agencias y el ejercicio del poder presupuestario, que ha sido el más comúnmente utilizado mediante la vía de las contribuciones de la UE a la financiación de las agencias —aunque tiene sus limitaciones, dada la estructura de los presupuestos, que no se agrupan por objetivos sino por categorías funcionales, lo cual dificulta el seguimiento—. Finalmente, el parlamento también ejerce funciones de control a través de los documentos de programación y de informes que están obligadas a proporcionar las agencias de manera periódica. El autor se manifiesta convencido de que el papel del Parlamento en el control de las agencias del ELSJ está llamado a incrementarse, a pesar de las dificultades que plantean la diferente naturaleza de aquellas y las reticencias de los Estados miembros a ceder soberanía.

En el segundo capítulo, Mirentxu Jordana analiza el papel de la Comisión y del Consejo en el control de las agencias del ELSJ. En este capítulo se distingue entre el control *ex ante*, relativo a las estructuras de gobernanza de las agencias, y el control *ex post*, que hace referencia a la rendición de cuentas. La autora señala cómo las nuevas regulaciones adoptadas a partir del Tratado de Lisboa han llevado a una relativa normalización de las agencias del ELSJ, aunque mantienen su especificidad respecto de las agencias descentralizadas de otros ámbitos, y especialmente en el caso específico de EUROJUST, que continúa siendo una *rara avis*. A pesar de mantener su autonomía, en la actualidad, las agencias se encuentran vinculadas a una dirección general (Justicia o Asuntos de interior) y en 2012 se refrendó un acuerdo institucional para un enfoque común que progresivamente armonice ciertas características de las agencias descentralizadas.

En relación al control *ex ante*, la autora analiza en primer lugar la presencia de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros en los Consejos de Administración, en los que los Estados mayoritariamente mantienen el control. Se analiza también la figura del director de la agencia, que es elegido por el Consejo de Administración, normalmente entre una lista proporcionada por la Comisión. En tercer lugar, se analiza el procedimiento de elaboración de los programas de trabajo, con especial mención a la importancia que estos tienen para identificar un posible desvío del mandato de las agencias. En referencia al control *ex post*, se analiza el seguimiento de los planes anuales y plurianuales y la obligación de elaborar ciertas evaluaciones e informes periódicos. Finalmente, se analiza al desencuentro entre la Comisión y el Consejo para la aplicación del enfoque común a EUROJUST, razón por la cual no se ha logrado adecuar a esta agencia a los parámetros del Tratado de Lisboa.

El capítulo tercero, elaborado por la Dra. Montserrat Pi y titulado *Hacia un control reforzado de la acción exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*, está dedicado al estudio de los mecanismos de control que se aplican específicamente a la acción exterior de las agencias. La autora justifica la existencia de un control reforzado en este ámbito por las consecuencias que estas acciones pueden tener en el plano internacional, por cómo pueden comprometer la

unidad de la acción exterior de la UE y por tratarse de actuaciones que pueden incidir en derechos fundamentales, como la protección de datos o los derechos de los refugiados, por ejemplo. Tras un primer apartado en el que se pasa revista a las diferentes formas de dicha acción exterior, que incluyen desde mecanismos de cooperación informal hasta la adopción de acuerdos con terceros estados u organizaciones internacionales, la autora aborda los tres grandes objetivos a los que apuntan las últimas reformas normativas en este ámbito: encuadrar la actividad exterior de las agencias en el marco de la política exterior de la UE, clarificar la naturaleza de los instrumentos jurídicos empleados y reforzar el control democrático de dicha acción exterior.

A pesar de que la situación de partida puede caracterizarse en los tres ámbitos por una gran heterogeneidad en la regulación de las distintas agencias y una cierta ambigüedad en algunos puntos de la misma, la valoración que se hace de las novedades aportadas por las recientes reformas de algunas agencias es positiva. Esta valoración deberá ser corroborada o matizada tras la aprobación de las propuestas de reforma que aún se están negociando y, sobre todo, a partir de su aplicación en la práctica diaria de las agencias.

Carlos Calderiña firma el cuarto capítulo sobre el papel de los Defensores del Pueblo nacionales en relación con el control de FRONTEX. Esta agencia ha estado especialmente criticada por su falta de transparencia y posibles violaciones de los derechos humanos en acciones por ella coordinadas. Se analiza el papel de control que tienen los defensores nacionales frente a FRONTEX y su papel para informar al Defensor del Pueblo europeo y al Parlamento Europeo. El punto de partida es la actuación de la Defensora del Pueblo español, Soledad Becerril, ante la Defensora del Pueblo europeo, Emily O'Reilly, en relación a las operaciones de deportación de inmigración ilegal bajo la coordinación y supervisión de FRONTEX, observando ciertas irregularidades en los vuelos que afectaban a los derechos fundamentales. El autor destaca esta respuesta de la defensoría española y otras como Polonia, Malta, Suecia y Holanda, que colaboraron activamente con la petición de la defensora europea de supervisión de los vuelos de retorno frente a otros Estados, como Alemania, Chipre, Eslovaquia o Irlanda, que alegaron no tener competencias.

El autor señala que las informaciones enviadas por los defensores del pueblo sobre irregularidades que violaban el Código de Conducta para los vuelos de retorno, como la falta de atención sanitaria, la ausencia de supervisores y de identificación de los participantes o la no provisión de información ni mecanismos de queja, fue fundamental para introducir nuevos instrumentos como el "*individual complaint mechanism*" que permite reclamaciones individuales en 2015 o la "Guía para JROs aéreos coordinados por FRONTEX" de 2016. Dado que FRONTEX mantiene que la responsabilidad de cualquier vulneración de derechos humanos en las operaciones de retorno son de exclusiva responsabilidad de los Estados, la única forma que tiene la Defensora Europea de llegar a la agencia es a través de las quejas que le llegan indirectamente de las instancias nacionales, que son la que tienen la capacidad de ejercer el control democrático ante los parlamentos nacionales. Sin embargo, la experiencia permite constatar que las sugerencias surgidas de las quejas, aun sin ser obligatorias, han sido tenidas en cuenta en la práctica.

El capítulo firmado por Francina Esteve procede a valorar el rol que el control judicial podría llegar a tener sobre las funciones atribuidas a las agencias del ELSJ y en relación al tipo de actos y decisiones que pueden adoptar dichos organismos, a partir de las reformas del Tratado de Lisboa. Algunas de estas agencias se enfrentan a temas especialmente sensibles, tanto en materia de seguridad como de

derechos fundamentales. En concreto, el artículo analiza el control de legalidad mediante el recurso de anulación y el recurso por responsabilidad extracontractual, con el objetivo de valorar hasta qué punto estas vías de control judicial existentes permiten, en su caso, sancionar eventuales actuaciones arbitrarias o ilegales de las agencias del ELSJ. Las dificultades existentes abarcan desde la falta de claridad en relación a la naturaleza y los efectos de determinados actos de las agencias y especialmente en relación a si se pueden considerar como actos vinculantes y con efectos jurídicos para terceros, hasta la muy restringida legitimación activa de los particulares para poder interponer recurso de anulación contra tales actos, en la medida en que no sean sus directos destinatarios.

En relación al recurso por responsabilidad extracontractual, a pesar de que el régimen general sea bastante restrictivo, algunas normas constitutivas de las agencias incluyen disposiciones concretas en relación a los eventuales daños causados por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, pero en general resulta complejo dilucidar el reparto de responsabilidades entre la agencia y las instituciones europeas, entre la agencia y los Estados miembros o entre varias agencias que cooperen conjuntamente. También el refuerzo de los mecanismos administrativos de vigilancia para atender eventuales quejas individuales podría llegar a facilitar el acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), pero en general se constata la existencia de demasiadas limitaciones en relación al control judicial efectivo de los actos de tales agencias.

Este apartado finaliza con el artículo de David Fernández, que analiza un ejemplo de cooperación y control entre agencias del ELSJ en los *hotspot*, concretamente entre las agencias FRONTEX, EASO y EUROPOL. La crisis de los refugiados que explotó en 2015 ha obligado a dichas agencias a asumir una importante expansión de sus competencias. Al respecto, la Comisión Europea ha tomado medidas legislativas para introducir una Guardia Europea de Fronteras y Costas. Para reforzar la cooperación en el ELSJ, las nuevas orientaciones estratégicas de la Agenda Europea de Migraciones para los años 2015-2020, que sucedieron al Programa de Estocolmo, establecen la necesidad de reforzar la capacidad operativa para asistir a los Estados con mayor presión en las fronteras exteriores de la UE. De ahí se creó el *hotspots approach*, que impone una cooperación reforzada de las mencionadas tres agencias mediante una división de tareas que ya está implementándose en Grecia e Italia.

Sin embargo, el autor constata que aún no existe un instrumento legislativo específico que regule los *hotspots*. Además, la eficacia del sistema se ha visto condicionada por la insuficiencia de los recursos aportados por los Estados y las demoras en su implementación. Pero, sobre todo, no existe un mecanismo de control de las agencias en los *hotspots*, pese a los irreparables efectos que podrían tener algunos errores para los derechos fundamentales de las personas. Aunque, en principio los actos de las agencias son recurribles, la falta de transparencia y el complejo entramado multinivel de responsabilidad entre los numerosos actores implicados dificulta enormemente su control. Por ello, aunque la nueva Agenda europea de Migraciones constituye un avance en las orientaciones políticas se precisa de un mayor desarrollo legislativo con mecanismos de control específico que permita quejas individuales de los nacionales de terceros países.

La segunda parte de la publicación, focalizada en el control de los derechos fundamentales, se abre con un artículo de Inmaculada Arnáez sobre los mecanismos de control de los derechos fundamentales en las Actividades de FRONTEX. Este se centra en analizar los cambios que ha introducido el novedoso Reglamento de la Agencia Europea de Fronteras y Costas adoptado en septiembre

de 2016 que deroga el anterior reglamento de FRONTEX de 2005, que había sido modificado en 2011. Ya el reglamento de 2011 obligaba a “establecer un mecanismo eficaz para controlar el respeto de los derechos fundamentales”, por lo que ese mismo año se estableció una Estrategia de derechos fundamentales con el apoyo de la FRA y la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) junto a un Programa de acción. Ésta incluyó la incorporación del enfoque de derechos humanos en la planificación, el análisis de riesgo, las evaluaciones, la formación del personal de fronteras y los acuerdos con terceros. Con el fin de asegurarse el cumplimiento se establecieron mecanismos de control: el Oficial de Derechos Fundamentales (FRO) que monitorea e informa a las instituciones y Estados miembros; el Foro consultivo de Derechos Fundamentales, que ofrece asesoría estratégica formado por 15 instituciones; el Oficial de protección de datos; y un coordinador contra la trata de derechos humanos.

El nuevo reglamento establece un mandato más amplio fortaleciendo el papel del FRO, que puede hacer observaciones a los informes de la agencia; se establece un análisis obligatorio de la vulnerabilidad en fronteras y se crea un contingente europeo de vuelos de retorno. Pero además el artículo 72 establece la posibilidad de un mecanismo de quejas individuales al que tiene acceso cualquier persona que considere que han sido violados sus derechos fundamentales. Con todo ello se refuerzan los mecanismos de control, aunque la autora sugiere la necesidad de un mecanismo externo para hacerlo más eficaz.

A continuación, se analiza la protección de los datos personales de las agencias del ELSJ por Ángeles Gutiérrez. Dichas agencias gestionan una gran cantidad de datos y están sometidas a un estricto régimen que protege a los individuos de su uso indebido. Sobre el régimen general se establecieron regímenes particulares que dan lugar a una complejidad de regímenes jurídicos dispar. El régimen para el FRA, CEPOL, EIGE, EASO y EMCDDA es muy similar al de otras agencias de la UE, ya que manejan un tipo de información que no contiene datos personales. En cambio EUROPOL y EUROJUST están sometidas a un régimen más estricto y minucioso, ya que manejan información personal muy sensible con normas específicas para cada una de las agencias. Estas normas a veces pecan de falta de flexibilidad y pueden colisionar con los derechos nacionales. En el caso de FRONTEX no se ha creado un régimen separado de las demás agencias, sino que solo se han regulado unas particularidades sobre el régimen general. Algo similar pasa con EU-LISA, que parte del régimen general, pero establece normas específicas para cada uno de los sistemas de información que gestiona como el VIS, SIS y EURODAC. Para tratar de solventar esta complejidad se trata de fomentar un proceso de armonización, aunque en el caso de EUROPOL y EUROJUST es más dificultoso.

En las agencias con uso de datos personales los principios no se aplican en toda su extensión por la posible existencia de investigaciones policiales y procesos penales en curso en uno o varios países de la UE. Ocurre así con el principio de finalidad, que impide el uso arbitrario de los datos, o los principios sobre conservación y borrado de datos, que admiten excepciones para su uso en investigaciones o procesos abiertos. Otro frente es el relativo al intercambio de información con países terceros. A raíz de la crisis migratoria se han intensificado los acuerdos para el intercambio, que generan ciertas dudas sobre sus riesgos, aunque también ofrecen múltiples posibilidades infrutilizadas por el desconocimiento de las autoridades de los Estados miembros.

El nuevo marco europeo de protección de datos es analizado por Cristina Blasi. En primer lugar, este artículo examina la función ampliada del Supervisor

Europeo de Protección de Datos (SEPD), el cual se encargará de supervisar las actividades de procesamiento de datos de todos los organismos del ELSJ, incluidos Europol y Eurojust. Así mismo, este artículo trata de aclarar el papel y funcionamiento del nuevo Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) en el GDPR. Este comité mejora e incrementa las competencias del antiguo Grupo de Trabajo del Artículo 29 en muchos aspectos. Por ejemplo, una de las nuevas funciones del CEPD consistirá en conciliar posibles divergencias entre autoridades de protección de datos de los Estados miembros sobre quejas individuales que invocan el “mecanismo de ventanilla única”. Este mecanismo consiste en que el interesado va a poder presentar reclamaciones sobre una posible violación de protección de datos en su país de origen, y si la autoridad competente lo considera oportuno, lo transferirá a la que sea la autoridad de control del país dónde el responsable tenga su establecimiento principal para que adopte la decisión final que corresponda.

Finalmente, este capítulo examina las posibles dificultades que tanto el SEPD como el CEPD pueden experimentar en la ejecución de sus nuevas tareas. Aunque no hay duda de que el SEPD y la CEPD reforzarán enormemente las garantías de protección de datos en los términos del art. 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y del art. 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales, sus nuevas funciones aún necesitan concreción y claridad para evitar posibles solapamientos entre ambos organismos.

Alexandre Moreno firma el capítulo 10 sobre la protección de las víctimas de la trata de seres humanos, un fenómeno agravado por la crisis migratoria. Con base en el Protocolo de Palermo aprobado en el marco de las Naciones Unidas en el año 2000, la UE ha ido desarrollando un marco propio en dos direcciones: la lucha contra la trata con orientación criminológica de una parte; y la protección de las víctimas desde una orientación de derechos humanos. Centrándose en este último punto, regulado en la Directiva 2011/36/UE, el autor analiza los derechos que se reconocen a las víctimas durante y después de todo el proceso penal, independientemente de su disposición a colaborar con la justicia. Aunque se constata que, en caso de ser inmigrantes irregulares, ello puede comportar su expulsión del territorio nacional con el consiguiente riesgo para su seguridad. Cuando se trata de menores de edad, siempre debe primar el derecho superior del menor.

En relación a las agencias del ELSJ se señala que estas actúan tanto en el proceso de entrada al territorio de la UE como en el momento de la llegada al país de destino y en el de la realización de la actividad delictiva en función de sus atribuciones, con especial protagonismo de EUROPOL, EUROJUST y FRONTEX. El autor destaca la necesidad de una colaboración intensa entre las agencias y los estados miembros para una identificación temprana de las víctimas que permita otorgarles la protección que tienen reconocida como tales.

Finalmente, Carmen Pérez cierra el volumen con una reflexión sobre los cambios que supone la creación de la Agencia Europea para la Guardia de Fronteras y Costas (AEGFC) respecto a la protección de los derechos Humanos en las acciones operativas hasta ahora coordinadas por FRONTEX. En concreto se analiza el mecanismo administrativo de denuncias relacionadas con posibles violaciones de los derechos fundamentales en el transcurso de las actividades relacionadas con la nueva agencia previsto en el artículo 72 de su Reglamento y si puede considerarse suficientemente garantista. Es un mecanismo abierto a cualquier persona afectada por cualquier actividad de la AEGFC que permite presentar una queja ante la propia agencia. La reclamación será examinada por el

Oficial de Derechos Fundamentales, que enviará las que considere admisibles al director ejecutivo de la agencia. Si la denuncia afecta al personal de la agencia será esta quien dé seguimiento al caso. Si se trata de personal de un Estado miembro, será este quien deberá hacerlo.

Las dudas han surgido acerca de si se trata de un procedimiento suficientemente imparcial y sobre las vías para recurrir las decisiones de inadmisión o si se está en desacuerdo con la respuesta obtenida. En particular no está claro si el Tribunal de Justicia de la UE podría ser competente para intervenir en caso de una respuesta considerada inadecuada. Según la autora no parece descartable que las decisiones que tomen las agencias del ESLJ, como la AEGFC, puedan ser objeto de un recurso de revisión y control y en particular una posible acción de anulación referida a los actos que produzcan efectos jurídicos frente a terceros como puedes ser una queja sobre una violación de los derechos fundamentales.

Como se desprende de la multitud de enfoques que se han mencionado, el papel de las agencias del ELSJ de la UE es un campo de investigación de gran interés que es de plena actualidad y presumiblemente continuará teniendo un creciente papel en la gestión de la seguridad al interior y al exterior de las fronteras de la UE. La crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto las debilidades de algunos de los mecanismos empleados, pero también ha dado lugar a nuevas respuestas para fortalecer los mecanismos de gestión y control. En este proceso, la preocupación por la protección de los derechos humanos fundamentales se proyecta como un imperativo político con una necesaria traslación al ámbito jurídico. Dado el complejo entramado jurídico institucional hoy existente en la gestión del ELSJ, obras como esta ofrecen una guía fundamental para comprender el alcance de los desafíos a los que se enfrenta la UE.