

JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO Y MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN (dirs.): *Constitucionalizando la globalización*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, (2 vols.), 1700 págs.

Los profesores García Guerrero y Martínez Alarcón han coordinado una ambiciosa obra que bajo el sugerente título de *Constitucionalizando la globalización* incluye cuarenta y siete estudios realizados por investigadores de diferentes universidades europeas y americanas. La obra persigue un doble propósito: por un lado, «proceder a la elaboración de una teoría general de la globalización, tanto de su vertiente multilateral como bilateral, especialmente de esta última, que tiene como ámbito material las integraciones económicas»; y por otro, con esas premisas «afrontar rigurosamente los problemas concretos que la globalización origina a los valores y principios constitucionales, a un concepto amplio de democracia, al Estado social y a los derechos de prestación, a los derechos de los trabajadores, a los impuestos o al medio ambiente, entre otros ámbitos afectados» (p. 65).

La obra está estructurada en seis partes. Las dos primeras tienen por objeto el estudio de los diferentes tipos de integración económica y los principales tratados de libre comercio vigentes. La tercera examina los diferentes modelos de constitución económica. La cuarta está dedicada al estudio del estatuto jurídico de los bancos centrales, a los que se considera actores claves del gobierno interno de la globalización, así como al examen del marco normativo de una serie de organizaciones internacionales a los que se atribuye funciones de gobierno externo de la globalización: la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio, el G-20, la OCDE, el FMI y el Banco Mundial. Podemos decir que la finalidad de estas cuatro partes es describir el escenario de la globalización: sus principales actores, sus reglas de juego, las relaciones entre ellos. Con esas premisas, en la quinta parte, se exponen y analizan los problemas que plantea la globalización para, en la sexta y última, plantear lo que constituye una de las cuestiones fundamentales que subyace en el título de la obra ¿puede la Unión Europea solventar estos problemas de la globalización reformando sus problemas o precisa transformarse en un Estado federal?

La obra se inicia con un capítulo introductorio a cargo de García Guerrero que reviste una gran importancia por cuanto expone la metodología seguida en la obra y sus presupuestos. Entre estos cabe señalar por cuanto que se trata de un postulado que va a proyectarse sobre muchos de los trabajos incluidos en la obra la idea de que «el ordoliberalismo no solo inspira a la Unión Europea, sino también a la globalización» (p. 122). El autor sostiene que la asunción de esta «ideología» por parte de la Unión es la principal causa del conflicto con los ordenes constitucionales internos (p. 125).

Los capítulos de la segunda y tercera parte dedicados al estudio de los diferentes tipos de integración económica proporcionan al lector una amplia panorámica de los diferentes tratados y acuerdos multilaterales que sobre el libre comercio y la cooperación económica se han ratificado durante las últimas décadas y sentado las bases de uno de los pilares de la globalización. En la medida en que se expone con rigor y detalle el origen, evolución, y características de los diversos acuerdos comerciales y organizaciones internacionales de cooperación económica que rigen en los continentes americano y asiático, se cubre una laguna importante en la doctrina jurídica en lengua española sobre estos temas: Comunidad Andina de Naciones, NAFTA, Mercosur, Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático, Alianza del Pacífico.

Es ese prolijo marco de regulaciones bilaterales y multilaterales —anteriormente examinado— el contexto en el que deben operar las distintas constituciones nacionales. Para poder comprender las dificultades con que estas se encuentran es preciso distinguir entre los diversos tipos de constitución económica existente. Desde esta óptica, la tercera parte de la obra —capítulos dieciocho a veintitrés— está dedicada al análisis de los diferentes modelos de constitución económica. Se examinan así sucesivamente la constitución económica del Estado liberal (López de Lerma), la del Estado social (Serrano), el modelo europeo de «economía social de mercado» (Moreno) y el modelo ordoliberal (Gordillo). También se estudia la «constitución marxista leninista», lo que resulta un tanto sorprendente en tanto que la obra se sitúa en la órbita del constitucionalismo democrático, esto es, de la constitución racional-normativa, incompatible con el totalitarismo comunista.

Dentro de esta parte, los capítulos dedicados a la constitución económica europea son los más relevantes en relación con la problemática de la obra. Luis Gordillo lleva a cabo un examen riguroso del contenido de la constitución económica de la Unión Europea: «Una constitución de inspiración ordoliberal, con elementos intervencionistas, que anhela incluir el elemento social, manteniendo su naturaleza multinivel» (p. 838). Y, sobre todo, apunta que el futuro de esta constitución dependerá de la conclusión de su pilar financiero (a día de hoy incompleto con los graves riesgos que ello implica) y de la construcción de un verdadero pilar social.

Sugerente es también el trabajo del director de la obra sobre la desconstitucionalización de la constitución económica española como consecuencia de los últimos avances en el proceso de integración europea. García Guerrero denuncia que se hayan cedido determinadas competencias derivadas de nuestra soberanía a instituciones carentes de legitimidad suficiente para ejercerlas. Desde esta óptica, es muy crítico con la cesión de las

competencias presupuestarias a la Unión: «La elaboración y aprobación de los presupuestos generales del Estado por el Gobierno y por el Parlamento en la Constitución se desconstitucionaliza y pasa al Marco Económico Europeo» (p. 889). «La evolución ideológica del Marco Económico de la Unión —continúa— agrava los problemas de la soberanía» (p. 892). Por otro lado, también considera problemática la cesión de la soberanía monetaria. «El Banco Central Europeo plantea otro serio problema a la democracia al quedar al margen de la misma» (p. 895). Pone en cuestión su legitimidad: «Parece absolutamente insuficiente para explicar los poderes que dimanan de sus competencias y funciones» (p. 895).

Estas consideraciones sirven de pórtico al examen de la posición que ocupan en sus respectivos sistemas constitucionales los bancos centrales. Los capítulos veinticuatro a veintinueve de la cuarta parte contienen un detallado examen del estatuto jurídico de los principales bancos centrales del mundo. No solo de los que operan en países donde rige una constitución normativa: Japón, China, India, Brasil, Canadá, Rusia, Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, España, Reino Unido y el Banco Central Europeo. El resultado es un ilustrativo estudio de derecho comparado sobre una institución fundamental en la arquitectura de los Estados del siglo XXI. En todos ellos subyace una preocupación por su falta de legitimidad democrática. Para paliarla se propone «establecer un control político efectivo sobre la institución» (I. Giménez, p. 1046). Ahora bien, no se discute su necesidad en tanto que «es el único modo de garantizar la estabilidad de la moneda común» (M. E. Rebato, p. 1085). La cuarta parte de la obra incluye también el estudio de organizaciones que desempeñan funciones relevantes para la gobernanza de la globalización (OMC, G-20, OCDE, FMI y Banco Mundial).

Hasta aquí llega la descripción del abigarrado y complejo escenario de fuerzas y actores que operan y conforman la globalización. Con esas premisas, en la quinta parte, expertos constitucionalistas examinan los efectos problemáticos que la globalización provoca en los sistemas constitucionales. En primer lugar, sobre la democracia. «El ataque más grave es el posible dominio del poder económico sobre el político» (J. L. García Guerrero, p. 1364). «La Unión Europea, China y Estados Unidos —concluye el autor— parecen los únicos actores capaces de evitar ese hipotético dominio». En el caso de China resulta irrelevante por tratarse de un régimen autoritario que practica un capitalismo de estado. Posteriormente, Luis Jimena, Carlos Vidal y F. Javier Díaz Revorio, en tres exhaustivos estudios, examinan la afectación del Estado Social y apuestan por una reconstrucción del principio de solidaridad a escala supranacional.

La sexta y última parte de la obra incluye las transcripciones de un sugerente debate entre los profesores Solozábal, Kumm, López Garrido y García

Guerrero sobre el siguiente interrogante: ¿puede la Unión Europea solventar estos problemas de la globalización reformando sus problemas o precisa transformarse en un Estado federal?; y dos estudios a cargo de los profesores López Castillo y Kumm sobre la cuestión.

En el debate encontramos sugerencias y reflexiones que pueden considerarse, en cierta medida, como conclusiones de la obra. Así, por ejemplo, la advertencia de J. J. Solozabal de que «el Estado ha salido reforzado de la Unión, aunque dé una impresión que pudiera ser contraria [...] la unidad base de Europa no son las regiones sino los Estados. Desintegrados estos, Europa se desquiciaría» (p. 1606). O la necesidad de distinguir entre la globalización —que es un proceso histórico inevitable y tan antiguo como los imperios, aunque ahora revista connotaciones adicionales— y la respuesta política a la globalización (López Garrido, p. 1616). O el reconocimiento de que la constitucionalización de la Unión Europea requiere el establecimiento de un «genuino Gobierno europeo [...] y la capacidad para generar sus propios ingresos» (Kumm, p. 1621).

El viejo concepto y dogma de la soberanía reaparece en las últimas páginas. En un planteamiento que comparto plenamente, Kumm advierte que «no deberíamos sentirnos prisioneros de términos abstractos tales como Estados soberanos o nación. Lo que deberíamos pensar es acerca de lo que queremos de la Unión Europea [...], deberíamos hacerlo desde la perspectiva de los compromisos constitucionales básicos, como el que aparece ligado a la idea de autogobierno de seres libres e iguales, construyendo capacidades colectivas para actuar en un mundo globalizado [...], la cuestión de si la Unión Europea es un Estado o no [...] carece de importancia y forma parte de un tipo e vocabulario en el que no deberíamos centrar nuestra atención» (pp. 1643-1644). El director de la obra, García Guerrero concluye en parecidos términos, aunque sin renunciar al concepto: «Soberanía significa [...] que yo decido sobre las cuestiones que atañen a mi comunidad. Y lo que estamos viendo es que hay cuestiones que son trascendentales y que no podemos decidir hoy porque el mundo ha cambiado. Tenemos pues que buscar estructuras que nos sigan permitiendo decidir». No es por tanto la soberanía sino la libertad lo que está en juego.

La propuesta contenida en el capítulo redactado por López Castillo es la de constitucionalizar la Unión Europea sin desconstitucionalizar a los Estados miembros. En un planteamiento que comparto plenamente, el autor advierte que «Europa no puede integrarse mediante la desintegración de sus Estados miembros» (p. 1649) y en consecuencia apela al único expediente conocido y exitoso para conciliar ambos objetivos: el federalismo. Como complemento, el último capítulo de la obra a cargo de M. Kumm contiene propuestas detalladas sobre el sentido y alcance de la federalización europea: «La Unión

Europea no debe convertirse en una Unión de Transferencias, debe convertirse en una Unión Económica y de Justicia, en la que la Unión Europea acepta la responsabilidad financiera derivada de las consecuencias de la regulación ejercida bajo su responsabilidad, y es capaz de generar sus propios recursos para hacerlo» (p. 1687).

Nos encontramos, pues, ante un amplísimo conjunto de estudios elaborados desde la óptica del derecho público sobre una serie de instrumentos normativos (tratados de libre comercio), instituciones (bancos centrales) y organizaciones internacionales que desempeñan un papel fundamental en la «gobernanza» de la globalización. Y de otro elenco de trabajos que examinan las dificultades que atraviesa el constitucionalismo en el contexto de la globalización. En ese complicado escenario, la Unión Europea se configura como el único referente capaz de hacer realidad el título de la obra: constitucionalizar la globalización.

En realidad, los efectos más negativos de la globalización (un proceso histórico irreversible en el que en todo caso las luces son mayores que las sombras) son los derivados de la *financiarización* de la economía. La desregulación financiera ha producido graves daños sobre los sistemas democráticos. Desde esta óptica, el establecimiento —a escala global— de normas reguladoras del funcionamiento de los mercados de capitales y de sus principales actores es uno de los principales retos de nuestro tiempo. En un mundo global, los Estados ya no tienen capacidad para ello, y de ahí la necesidad de alumbrar formas políticas más amplias como es el caso de la Unión Europea. Si su razón de ser fundacional fue evitar una nueva guerra en Europa, logrado ese objetivo con éxito, hoy ha sido reemplazado por el de hacer frente a los desafíos de la globalización. Solo a través de la Unión Europea podrán los Estados afrontar los desafíos de la globalización manteniendo la vigencia de los principios y valores del constitucionalismo: la garantía de la libertad mediante el control de los poderes (públicos y privados).

En todo caso, la lectura de la obra pone de manifiesto que el contexto político, económico y social obliga a replantearse el significado —e incluso utilidad— de algunos conceptos fundamentales de la doctrina constitucional como puede ser la soberanía. Y apunta también al surgimiento de nuevas instituciones —singularmente los bancos centrales que se estudian con detalle— que, a pesar de carecer de legitimidad democrática, son indispensables para el correcto funcionamiento de un sistema político constitucional. No son las únicas. Entre ellas están todos los organismos reguladores y supervisores (de los mercados de valores, de la energía, de la competencia, etc.) dotados de una legitimidad funcional no democrática. En la «constitucionalización de la globalización» estas instituciones (poderes neutrales sin legitimidad democrática y con legitimidad funcional) van a ocupar un lugar muy destacado. A lo largo

de la obra se incide con frecuencia en la falta de legitimidad democrática de las mismas al mismo tiempo que se reconoce su necesidad. De esta forma, y aunque sea implícitamente, la obra nos recuerda una lección que nos transmitió Constant hace dos siglos, la de que la legitimidad democrática no basta para garantizar la libertad ni para asegurar la unidad y la continuidad de la comunidad política. Tampoco bastará para constitucionalizar la globalización. Para lograr este objetivo será preciso incluir en la arquitectura de la gobernanza de la globalización una serie de poderes neutrales. Poderes cuya legitimidad reside, en última instancia, en la función que cumplen. El ejemplo de los bancos centrales y su función de estabilización de la moneda —exhaustivamente analizados en la obra— así lo confirma.

En definitiva, tanto por su exhaustivo contenido como por los interrogantes que plantea, nos encontramos ante una contribución colectiva fundamental para la cabal comprensión de los principales retos y desafíos que al constitucionalismo se le plantean en la segunda década del siglo xxi.

Javier Tajadura Tejada  
Universidad del País Vasco

GUIDO MELIS: *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello stato fascista*, Bolonia, Il Mulino, 2018, 624 págs.

Mucho se ha reflexionado y escrito sobre los Estados totalitarios de la Europa Occidental y del Sur (el nacionalsocialismo alemán, el fascismo italiano y sus epígonos español y portugués). Italia tiene una rica tradición de estudios sobre el fascismo, acaso por ser donde primero llegó al poder el moderno totalitarismo de derechas, o también por un acervo investigador académico que arranca de finales del siglo xix. Uno de los más destacados estudiosos italianos del fascismo, y autor del libro objeto de esta recensión, es Guido Melis, profesor en La Sapienza, experto en historia del Estado, la burocracia y la Administración, y diputado en la XVI legislatura (2008-2013). Una generación más joven que Renzo De Felice, el prestigiosísimo enciclopédico biógrafo de Mussolini, y menos traducido al español que otro historiador especializado en fascismo como su colega de La Sapienza Emilio Gentile, Melis ha publicado un libro que sintetiza otras obras suyas anteriores sobre el fascismo y que probablemente sea el definitivo en la historia y en la historiografía del Estado mussoliniano.

Lo primero que hay que dejar señalado es que el libro no es una historia de la Italia fascista. Es una historia del Estado fascista. Ello significa que el centro de atención es la parte político-institucional del régimen, y no otros