

nalidad última de la declaración de responsabilidad fiscal: la reparación del daño económico causado al erario público siguiendo los cauces del procedimiento ejecutivo, pues, tanto en el ordenamiento colombiano como en el español, de tal naturaleza jurídica de ejecutividad gozan las declaraciones de responsabilidad fiscal.

Cabe recomendar, pues, la lectura de esta magna obra no sólo a aquellos a quienes, por razones de su proximidad académica, política o funcional, va evidentemente dirigida, sino a cuantos sientan la inquietud de conocer en qué modo y en base a qué indiscutibles principios los Estados democráticos se defienden para la administración de los caudales públicos.

JAVIER MEDINA GUIJARRO

JOHN HOPKINS: *Devolution in Context: Regional, Federal and Devolved Government in the European Union*. Cavendish Publishing Limited, London, 2002.

Devolution y *Governance* constituyen dos términos de gran actualidad, más discutido y determinante el primero, y algo confuso pero más asentado el segundo. El término inglés *Governance* se traduce en los mejores diccionarios como poder, gobierno, ejercicio del poder. En cuanto al *Diccionario de la Lengua Española*, por «gobernanza» se entiende la «acción y efecto de go-

bernar o gobernarse». Claro está que con su empleo se busca –y así lo hace la Comisión Europea en su Libro Blanco– describir una diversidad de modelos y estilos de gobierno que no se basan exclusivamente en el Estado-nación como única institución, y que tienen en cuenta nuevos actores, como Cáritas, Greenpeace y Médicos sin Fronteras, con el fin de involucrarlos en la tarea de presionar a organizaciones supranacionales, como la Unión Europea, con el fin de establecer o cambiar determinadas leyes.

Devolution, a su turno, que en algunos países, como Italia, es una expresión que no se traduce, se refiere al proceso mediante el cual un Estado con una Constitución o concepción unitaria puede decidir por un número de razones «retornar» o «traspasar» poderes y competencias a las asambleas regionales. Una de esas razones más habituales que suele esgrimirse para descentralizar la autoridad política es la creencia que ello responde de mejor manera a las necesidades de las comunidades locales. Pero al mismo tiempo la *Devolution* puede constituir una respuesta a las presiones políticas por parte de grupos nacionalistas y partidos. En ocasiones no resulta nada fácil determinar si una Constitución es federal o unitaria cuando se produce un «retorno» sustancial de poderes. Como dice Eric Barendt, refiriéndose a nuestra experiencia, «The Spanish Constitution of 1975 is particularly hard to characterize»¹.

¹ BERENDT, Eric (1998): *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, pág 59.

Devolution y *Governance* (retorno y gobernanza), en esencia, hacen las veces de hilos conductores en el análisis de todas las cuestiones relacionadas con la descentralización de la gestión pública.

La obra de John Hopkins que hoy comentamos puede considerarse sin ningún género de duda una de las más completas y equilibradas existentes en la literatura sobre el tema. Y por supuesto relaciona estrechamente *Governance* con *Devolution*, hasta el punto de estructurar el libro en tres partes que llevan los títulos siguientes: «The Theory of Regional Governance», «The Practice of Regional Governance» y «Comparing Regional Governance».

En la primera parte, especialmente interesante, Hopkins toma como marco de referencia inicial el concepto y la realidad de Estado-Nación o Estado unitario en el que los límites o fronteras están perfectamente fijados o definidos. Pero en un mundo en el que se acepta el nuevo paradigma de la *Governance* el modelo de Estado-nación entra inevitablemente en crisis, entre otras razones porque los factores económicos no reconocen fronteras, y no solamente en caso de uniones supranacionales, como es el de la Unión Europea.

Cuando el autor aborda el declive del mito de las naciones afirma, refiriéndose al Reino Unido, que aquellos antieuropeos que vociferan en defensa del mantenimiento inequívoco e indiscutible de sus fronteras acudiendo al derecho a la autodeterminación del país, son los mismos que niegan el deseo de alcanzar o hacer uno de ese de-

recho a aquellas «naciones» que se hallan dentro de sus fronteras. Y ello, añade, supone una clara contradicción, aunque reconoce que la clave reside en encontrar una definición de lo que exactamente es una «nación», tema en el que entra con cierto detalle, acudiendo a numerosos ejemplos y experiencias. Al final del discurso, y aun admitiendo que la idea de naciones históricas constituye en estos tiempos un mito, pone de relieve que lo que en realidad importa es que los Estados-nación existen y que la mayoría de la población global se identifica con uno de ellos, preguntándose entontes si tiene sentido buscar alternativas cuando se acepta que los intereses de dichas poblaciones se encuentran bien representados por la estructura actual de los Estados-nación.

Pero existe el desafío del micro-nacionalismo, que se basa en el hecho de que, cuando dentro de las fronteras de un Estado nos encontramos con otras culturas distintas de la «nacional», o bien las minorías asimilan la cultura prevalente del Estado-nación o, por el contrario, utilizan la misma retórica de nacionalismo que fue empleada para legitimar el Estado-nación basándose principalmente en diferencias étnicas, culturales o lingüísticas, terminando por reclamar una «nación» separada del Estado-nación o existente.

Avanza el autor incorporando el concepto de *Devolution* y profundizando en la definición y alcance de lo que hay que entender por «región», considerada como «tercer nivel» entre el poder central y los gobiernos locales. Asimismo define el

término «federalismo», que relaciona con los de «regionalismo» y «asimetría». Pero un interés especial posee el apartado dedicado a «Regionalismo, descentralización y democracia» (págs. 25 a 37). En él se comienza afirmando que las regiones se crean para atenuar o suavizar la tensión o rigidez derivadas del modelo clásico o Estado unitario, aunque sin ningún tipo de pretensiones soberanistas. Pero a ello hay que añadir un argumento que tiene razón y fuerza en sí mismo, que no es nuevo y que puede aplicarse en las discusiones sobre la necesidad de gobiernos regionales y/o locales. Nos referimos al principio de «subsidiariedad» que ya en 1931 definía así el Papa Pío XI en su encíclica *Quadregesimo anno*: «Y, sin embargo, queda en la filosofía social fijo y permanente aquel importantísimo principio que ni puede ser suprimido ni alterado, como es ilícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y propia actividad pueden realizar para encomendarlo a una comunidad, así también es injusto, y al mismo tiempo de grave perjuicio y perturbación para el recto orden social, confiar a una sociedad mayor y más elevada lo que comunidades menores e inferiores pueden hacer y procurar.»

No es preciso insistir demasiado en este principio, bien conocido y ampliamente utilizado tanto en el campo de la teoría política como en el de la Ciencia Económica, especialmente cuando se aborda el problema de transferencias de recursos e incluso de capacidad normativa a las haciendas locales.

La segunda parte de la obra, dedicada a la puesta en práctica o

desarrollo efectivo de la gobernanza regional, centra su atención en cuatro apartados o cuestiones: las federaciones europeas, las regiones constitucionales de la Unión Europea, las regiones como gobierno local y, finalmente, el proceso de *Devolution* en el Reino Unido.

El tratamiento de la experiencia de Bélgica, República Federal Alemana y Austria como federaciones de Europa, por una parte, y de Francia, Escandinavia y Holanda como regiones más identificadas con los gobiernos locales, por otra, es correcto y resulta suficientemente ilustrativo, siendo interesante destacar que el segundo grupo (regiones como gobierno local) carece de protección constitucional y de poder legislativo, dependiendo su autoridad enteramente del grado de devolución aplicado o reconocido por el Estado central. Ello hace, y es fácil entenderlo, que el autor se pregunte si se tratan de verdaderas regiones.

Pero donde Hopkins despliega una atención muy especial es en la segunda de las modalidades, es decir, en el análisis de las denominadas «regiones constitucionales», a las que en cierto sentido considera como «federaciones en construcción». El desarrollo de este tipo de regiones en Europa representa un intento de reconciliar el incremento de las demandas de mayor autonomía regional con el deseo de mantener las fronteras del Estado-nación, poniéndose de relieve la asimetría existente entre las regiones que piden un grado más elevado de autodeterminación y aquellas otras que se alían con el Estado central.

En el análisis de las regiones constitucionales de la Unión Europea se pasa revista detallada a las experiencias o caso de Italia, Portugal, España y Finlandia, resaltando en este último país la peculiar evolución de las islas Aland.

La segunda parte de la obra la concluye el autor abordando el proceso de *Devolution* en el Reino Unido, comenzando por afirmar que, aun tratándose de un Estado unitario centralizado, hay que reconocerle un encomiable grado de descentralización cultural, administrativa e incluso política. Inglaterra, Escocia y Gales, que fueron Estados independientes en el período medieval, junto a las islas-Estados de Jersey, Guernsey y la isla de Man, así como la provincia de Irlanda del Norte, constituyen los protagonistas de los intentos de devolución en el Reino Unido.

Las reformas conducentes al avance de este proceso se fundamentan en una serie de Actas del Parlamento de Westminster (Scotland Act 1998, Government of Wales Act 1998 y Northern Ireland Act 1998), y aunque puedan presentar cierto parecido con la tradición de las regiones constitucionales, como las de Austria, Alemania e Italia, en realidad difieren de manera sensible. Así, por ejemplo, mientras que en el caso español la Constitución nacional permite contar con una estructura mediante la cual las regiones pueden negociar y acordar sus Estatutos de Autonomía con el poder central, en el Reino Unido el Parlamento de Westminster es el único que controla todo el proceso legislativo de devolución.

En la tercera y última parte de la obra de John Hopkins se lleva a cabo un análisis comparativo de la gobernanza regional, abordándose previamente tres cuestiones indispensables para realizar la comparación. En primer lugar se pone de relieve que la estructura de la Unión Europea no conduce precisamente a la participación regional, ya que desde su nacimiento la Comunidad ha sido un club de Estados-naciones. Los integrantes del Consejo de Ministros, la institución más relevante a los efectos normativos y de ejecución, son los Ministros o delegados de los Estados miembros, y los Comisarios, al igual que los jueces de la Corte Europea de Justicia son nombrados o designados de acuerdo con su nacionalidad.

La unidad territorial que incuestionablemente predomina es el Estado miembro, aunque las regiones no se encuentran totalmente ausentes del proceso político europeo. Entre otros instrumentos o indicadores de avance en este delicado tema del papel y de la presencia de las regiones en los ámbitos y asuntos internacionales, cabe mencionar el Comité de las Regiones y los contactos «informales» mediante oficinas de representación en el seno de la Unión. A este último punto, por cierto, se le está concediendo suma importancia en no pocas de las regiones europeas en un discurso y con una estrategia basados en la idea seminal o central de la Europa de las regiones.

En segundo lugar, dentro del marco de referencia del análisis comparativo, el autor plantea la división, al igual que se hace con las federaciones, entre regionalismo

vertical y regionalismo horizontal, poniendo de relieve que la división horizontal de poderes se ajusta especialmente bien al principio de subsidiaridad, lo que permite a los niveles más bajos de gobierno administrar aquellos aspectos de la política para los que están especialmente cualificados.

Y hay, por supuesto, otra cuestión fundamental contemplada por Hopkins en este contexto y que se refiere a los aspectos financieros de todo proceso de devolución, sin los cuales nada puede hacerse, y que están siendo estudiados con todo detenimiento y profundidad por la Teoría de la Hacienda Local y de la Gestión Pública.

Con todos estos mimbres se realiza finalmente un análisis casi exhaustivo de la autonomía de las regiones europeas, considerando la garantía constitucional, las relaciones internacionales, la autonomía financiera y la autonomía funcional, comparando la situación en países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Portugal y España.

En las últimas páginas de este libro, con el que se podrá estar de acuerdo o no en algunos aspectos, pero que constituye una aportación rigurosa y realizada con unos niveles elevados de información y minuciosidad, el autor nos sorprende con el concepto de «recentralización», basado en la idea de que un proceso de regionalización no constituye forzosamente un proceso de descentralización, y en el hecho de que, con la excepción de Francia, ha habido de forma generalizada un traspaso de poderes de los entes locales a la autoridad

regional. En España, por lo menos, se está pretendiendo cambiar la tendencia –y esto lo añadimos nosotros– mediante el sistema o modelo conocido como Pacto Local o Segunda Descentralización, que deseamos y suscribimos.

ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ

JESÚS LIZCANO ÁLVAREZ: *Las Cuentas del Estado en clave económica. Descripción y significado de sus cifras. Estudio de investigación. Instituto de Estudios Fiscales.*

El Documento número 1 de *Principios Contables Públicos* define los fines de la contabilidad pública, destacando tres niveles:

- Fines de gestión.
- Fines de control.
- Fines de análisis y divulgación.

Entre los fines de gestión, destaca el Documento la obligación de la información producto de la contabilidad pública, de servir para la toma de decisiones, de mostrar la gestión desde el punto de vista presupuestario y financiero, etc. Entre los fines de control se destacan, entre otras, la necesidad de que la contabilidad pública permita la rendición de todo tipo de cuentas, estados y documentos que hayan de elaborarse y remitirse al Tribunal de Cuentas y demás órganos de control. Por último, en relación con los fines de análisis y divulgación, la contabilidad pública, dice el Documento, debe suministrar información para la elaboración de las