

Países Bajos

Sumario: I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA.—II. EL MARCO CONSTITUCIONAL.—
III. LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LOS PAÍSES BAJOS:
SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE FUTURO.

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA

El Reino de los Países Bajos es una monarquía constitucional con un sistema bicameral que se compone de una primera Cámara con 75 miembros elegidos por 12 Parlamentos provinciales y una segunda Cámara con 150 Diputados elegidos por sufragio universal.

El Estado holandés se define, desde el punto de vista territorial, como un Estado unitario y descentralizado. Goza de una estructura jurídica homogénea y, a su vez, reconoce un estatus constitucional a los municipios y provincias.

La Constitución describe las provincias y los municipios como entidades autónomas y sus poderes son definidos en el marco de distintas leyes que hunden sus raíces en el siglo XIX. Municipios y provincias juegan un doble papel puesto que son a la vez agentes del gobierno central y administración autónoma, democrática e imputable.

Desde la promulgación de la vigente Constitución de 1983, el debate sobre el gobierno local en Holanda ha sido intenso, existiendo una continua sensación de frustración como consecuencia de los sucesivos fracasos en las reformas legales de dicho gobierno. Numerosos proyectos y planes de reforma se han sucedido sin que, por el momento, se haya llegado a un punto de equilibrio satisfactorio para los poderes implicados.

A pesar de esta insatisfecha búsqueda de un modelo territorial óptimo, la cultura política holandesa está fuertemente descentralizada. Algunos autores hablan de la existencia de «una pulsión federalizante» a lo largo de la historia del Reino de los Países Bajos.

* Letrada de las Cortes Generales.

Efectivamente, un simple vistazo a esa historia nos permite comprender que los holandeses respetan el más alto grado de autonomía y de identidad de sus distintos grupos sociales, religiosos y culturales, así como de las instancias regionales y locales.

Esta cultura política está profundamente anclada en la mentalidad holandesa y nace del hecho histórico de que ningún grupo particular ha conseguido dominar exclusivamente a otro. Esto lleva a distintos autores a describir Holanda como un país de minorías y el proceso social y cultural que lo sostiene como «pilarización».

Como expresión de este respeto por lo plural, en el siglo XX los gobiernos neerlandeses han sido siempre gobiernos de coalición y, en ellos, las dimensiones socioeconómicas y religiosas se entremezclan.

Dice la doctrina que la fuerte institucionalización de las organizaciones católicas y calvinistas ha conllevado una importante segmentación de la nación neerlandesa en comunidades subculturales de calvinistas, católicos y grupos más seculares. Católicos, calvinistas, protestantes, humanistas... Cada una de estas subculturas está dotada de sus propios partidos políticos, de sus propios periódicos, de sus propios radios y televisiones, sindicatos, asociaciones patronales y agrícolas, organizaciones sociales, recreativas y culturales...

A pesar de los importantes cambios en la política neerlandesa en los últimos veinticinco años, que pueden resumirse con las palabras de secularización, «despilarización», democratización y profesionalización, el sistema político todavía está fuertemente influido por la búsqueda permanente de consenso, por una cultura política pluralista muy desarrollada, un sistema multipartidista y un estilo de decisiones y de negociación en el que los actores múltiples juegan un papel predominante. Así ocurre en la formación del gobierno central y así ocurre también en la formación de los ejecutivos provincial y municipal, tal y como luego abordaremos.

Pero veamos cómo se desarrolla en la historia de los Países Bajos dicha «pulsión descentralizadora».

Los Países Bajos estuvieron originariamente poblados por celtas, bátavos y frisones. Las legiones de Julio César conquistaron la región y la denominaron la Germania Inferior.

Con la caída del Imperio romano se restablecieron las antiguas divisiones étnicas. Los francos invadieron el sur del país, los frisones se establecieron en el litoral y los sajones se instalaron en el este. Posteriormente la zona fue unificada bajo el Imperio de Carlomagno, viviéndose el nacimiento de numerosos señoríos autónomos.

Los siglos XII, XIII y XIV fueron de un gran desarrollo comercial y económico, produciéndose la aparición de villas pujantes como Utrecht y Amsterdam.

En el siglo XIV el juego de alianzas dinásticas sometió la zona a la soberanía del Duque de Borgoña, cuyos descendientes enlazaron con la Casa de Habsburgo, siendo proclamado señor de los Países Bajos en 1493 Felipe el Hermoso, padre de Carlos V.

Durante el gobierno de Felipe II de España, Guillermo de Orange-Nassau encabezó un movimiento secesionista protagonizado por los calvinistas que dio lugar al nacimiento del nuevo Estado neerlandés establecido en Utrecht en 1579. Los firmantes del Tratado de Utrecht se reconocían a sí mismos «dispuestos a actuar como un solo y mismo Estado en materia de guerra, conservando sin embargo cada uno su plena autonomía en los otros dominios». De este modo, las 17 provincias de los Países Bajos bajo el dominio del antiguo Stadhouder, o representante del rey o del emperador, esto es, bajo el dominio de Guillermo de Orange-Nassau, terminaron convirtiéndose en la República Neerlandesa de las Siete Provincias, que España aceptó oficialmente en 1648 y que es reconocida por la doctrina como uno de los primeros ejemplos de inspiración federal establecido, al igual que Suiza, siguiendo la doctrina de Althusius.

Sin embargo, este ensayo federal terminó en fracaso ya que las distintas élites provinciales y locales carecían de una lealtad global. Esta situación llevó al progresivo deterioro de la Edad de Oro holandesa, que se puede dar por finalizada definitivamente en 1795 cuando después de una revolución «seca» se reemplazó el Tratado de Utrecht por la nueva República de Batavia, cuya constitución descansaba en la filosofía francesa unitaria y centralista.

La República se convirtió en el Reino de Holanda bajo el dominio de Napoleón, integrándose en 1810 en el Imperio francés. Con la caída de Napoleón en 1815, el Reino de los Países Bajos se restableció por el Congreso de Viena a partir de las antiguas provincias unidas, los antiguos Países Bajos austriacos, el Gran Ducado de Luxemburgo y Bélgica. El nuevo Reino no duraría demasiado. Desde 1830 los belgas proclamaron su independencia, llegando a una separación definitiva en 1839.

Después de esta etapa que podemos denominar «centralista» la Constitución de 1848 viene a establecer el marco jurídico fundamental de los Países Bajos actuales, reconociendo un cierto grado de autonomía provincial y municipal que se inspira en la filosofía alemana «holista» que no federalista, y plasmando a la vez principios unitarios legados por Francia. Este equilibrio entre los poderes centrales unificadores y los poderes locales descentralizadores constituye la base del éxito de dicho marco jurídico. La Constitución de 1848 reconoció entera libertad de culto a los católicos, así como situó al nivel del resto de las provincias no católicas las provincias católicas de Limburgo y Brabante.

Holanda no intervino ni en la Primera ni en la Segunda Guerra Mundial, aunque fue invadida por Alemania en 1940. Durante la posguerra el país se centró en dos procesos con honda repercusión en el debate territorial: el proceso de integración europea, culminado con la formación en 1957 de la Comunidad Económica Europea y el proceso de descolonización. En 1954 Surinam y las Antillas neerlandesas se convirtieron en miembros de pleno derecho del Reino de los Países Bajos como provincias autónomas. En 1975 Surinam alcanzó el estatus de República independiente, permaneciendo las Antillas como parte del Reino de los Países Bajos excepto por el territorio de Aruba. Holanda fue responsable de la organización de la Cumbre de

Maastricht en diciembre de 1991, que sentaría las bases de la futura Unión Europea y de la moneda común. Desde entonces la política interior holandesa ha estado dominada por dos partidos, el conservador y el socialdemócrata, habiendo sido todos sus gobiernos gobiernos de coalición, lo que da una idea de la «pilarización» no solamente cultural y religiosa sino también política del país.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución holandesa fue promulgada el 17 de febrero de 1983, reemplazando la Constitución de 1848. La Carta Magna actual continúa con la tradición de la monarquía constitucional, con un sistema parlamentario de gobierno.

Hagamos un breve repaso de sus poderes antes de centrarnos en el Capítulo VII, dedicado al poder local.

La Reina es la cabeza del Estado y como tal representa a Holanda en las relaciones internacionales. Tiene un poder político muy limitado, propio de una monarquía parlamentaria.

El poder ejecutivo es ejercido por el Consejo de Ministros, Gobierno o Gabinete, compuesto por un Primer Ministro y el resto de Ministros. Es responsable del desarrollo y de la implementación de las políticas domésticas así como internacionales de los Países Bajos. El Gobierno recibe consejo del Consejo de Estado.

El poder legislativo está constituido por dos Cámaras cuya reunión conjunta recibe la denominación de Estados Generales o *Staten-Generaal*. Los Estados Generales están compuestos por la primera Cámara o *Eerste kamer* y la segunda Cámara o *Tweede kamer*. La facultad legislativa reside esencialmente en la segunda Cámara, cuyos 150 miembros son elegidos en una circunscripción única de tipo nacional mediante un sistema de representación proporcional por un máximo de cuatro años. La primera Cámara no tiene iniciativa legislativa ni poder de enmienda pero su asentimiento es necesario para que un proyecto procedente de la segunda Cámara pueda convertirse en ley. Goza, pues, de un poder de veto.

El poder judicial está constituido por 62 Cortes cantonales, 19 Cortes de distrito y 5 Cortes de apelación, así como la Corte Suprema. Todos los Jueces son nombrados de por vida por el Rey. Los miembros de la Corte Suprema son nombrados entre los miembros de una lista elaborada por la segunda Cámara.

El Capítulo VII de la Constitución holandesa de 1983 se denomina «De las Provincias, Municipios, *Waterschappen* y otros organismos públicos».

El artículo 123 reserva a la ley la creación y supresión de provincias y municipios, así como la modificación de los límites de dichas entidades locales.

El artículo 124 señala que la competencia para regular y administrar los asuntos internos de las provincias y de los municipios corresponderá a las

administraciones provinciales y municipales, así como que la ley podrá exigir a las administraciones provinciales y municipales actuaciones reglamentarias y administrativas.

De acuerdo con el artículo 125, los Estados Provinciales y el Consejo Municipal se encargarán de la dirección de la provincia y del municipio. Sus sesiones serán públicas. Formarán igualmente parte de la administración provincial: la Diputación Permanente de los Estados Provinciales y el Comisario del Rey; y de la administración municipal: el Burgomaestre o Alcalde y los Regidores o Magistrados Municipales. El Comisario del Rey presidirá las sesiones de los Estados Provinciales y el Burgomaestre las del Consejo Municipal.

Según el artículo 126, la ley podrá establecer que el Comisario del Rey se encargue de ejecutar las instrucciones oficiales impartidas por el Gobierno. Prevé asimismo la Constitución que los Estados Provinciales y el Consejo Municipal aprueben respectivamente los reglamentos provinciales y los reglamentos municipales.

Los miembros de los Estados Provinciales y del Consejo Municipal serán elegidos directamente por los holandeses que residan en la provincia o en el municipio, respectivamente, y reúnan los requisitos previstos para la elección de la segunda Cámara de los Estados Generales. Los miembros serán elegidos sobre la base de la representación proporcional con los límites que establezca la ley. La duración de los poderes de los Estados Provinciales y el Consejo Municipal será de cuatro años, salvo excepciones determinadas por la ley. La misma establecerá qué funciones serán incompatibles con el mandato de miembro de los Estados Provinciales o del Consejo Municipal. Los miembros de dichos órganos votarán sin estar vinculados a mandato imperativo. La ley podrá otorgar el derecho a elegir a los miembros del Consejo Municipal y de ser miembros del mismo a residentes que carezcan de la nacionalidad holandesa pero que reúnan al menos los requisitos requeridos a los residentes de nacionalidad holandesa.

De acuerdo con el artículo 131 el Comisario del Rey y el Alcalde serán nombrados por Decreto Real.

La ley regulará la organización de las provincias y de los municipios, así como la composición y la competencia de sus administraciones, y regulará el control sobre tales administraciones. Las decisiones de estas administraciones no podrán ser sometidas a un control previo sino en los casos determinados por la ley. Las decisiones de estas administraciones tampoco podrán ser anuladas más que por decreto real en el caso de que fueran contrarias a la ley o al interés general. La ley regulará las medidas a tomar en caso de omisión de la acción reglamentaria administrativa exigida por la Constitución y en el caso de que la administración de una provincia o municipio falte gravemente a sus deberes.

La ley establecerá qué impuestos percibirán las administraciones provinciales y municipales y regulará las relaciones financieras entre éstas y el Estado.

Finalmente, el artículo 133 se dedica a los denominados *Waterschappen* indicando que, salvo que por ley o en virtud de ley se regule otra cosa, se pro-

cederá por reglamento provincial y según criterios a establecer por ley a la creación de *Waterschappen*, a la determinación de sus funciones y organización, así como a establecer la estructura de sus administraciones. La ley regulará las competencias reglamentarias y administrativas de dichos organismos, así como la publicidad de sus sesiones, y, en fin, la ley regulará el control provincial sobre estas administraciones, siendo las decisiones de las mismas solamente anulables en el caso de que fueran contrarias a la ley o al interés general.

III. LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LOS PAÍSES BAJOS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE FUTURO

En el marco señalado por la Constitución de 1983 los Países Bajos han visto desarrollarse hasta un total de 12 provincias, cuya superficie varía desde 1.420 a 5.740 km² y población desde 361.000 a 3.452.000 habitantes. Dichas provincias son: Groninga, Frisia-Leeuwarden, Drente-Assen, Oberijssel-Zwolle, Güeldres-Arnhem, Utrecht, Flevolanda-Lelystad, Holanda Septentrional-Haarlem, Holanda Meridional-La Haya, Zelanda-Midelburgo, Brabante Septentrional-Bolduque, Limburgo-Mastrique.

El número de municipios ha descendido rápidamente desde el momento de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, rondando hoy aproximadamente los 500. Todos ellos son municipios con una alta densidad de población, no existiendo más que 12 que tengan menos de 5.000 habitantes. La densidad de población es de 360 habitantes por km², es decir, una de las más altas de Europa, lo que provoca problemas de urbanismo, ecología, servicios y otras necesidades que obligan a una estrecha colaboración entre los distintos municipios. Esta organización del país favorece una administración local eficaz y en ocasiones sugiere la creación de poderes locales intermedios entre la provincia y el municipio, como se intentó con la denominada Ley de Grandes Ciudades, proyecto que finalmente fue abandonado por el ejecutivo.

Tal y como indica la Constitución, las provincias y los municipios se rigen por dos leyes específicas cuya denominación es: *Provinciewet* y *Gemeentewet*, respectivamente. Las dos leyes proceden del siglo XIX y han sido sucesivamente enmendadas y modificadas. En la actualidad, la ley reguladora de las provincias data de 1 de enero del año 2005 y la de los municipios data de 5 de febrero del mismo año; sin embargo, existen proyectos de reforma inminentes en el momento de escribir estas líneas.

Al abordar el estudio de la organización de los distintos órganos administrativos de las provincias y los municipios llama la atención el hecho de que tengan una estructura muy semejante entre sí, caracterizada por la importancia del principio colegial. Los poderes más importantes generalmente se encuentran en manos de un órgano colegiado y casi nunca en manos de una sola persona. Se repite en ambos casos la estructura de tres órganos, uno de tipo asambleario, otro de tipo ejecutivo y, en fin, un tercero de carácter uni-

personal que asegura la presidencia de los otros dos órganos, poseyendo a su vez algunos poderes propios suplementarios.

En cada provincia existen los denominados Estados Provinciales, la Diputación Permanente, así como el Comisario del Rey.

Los Estados Provinciales son el parlamento de la provincia constituido mediante un sistema de representación proporcional, requiriéndose la nacionalidad neerlandesa para tener derecho de sufragio activo, así como pasivo. El número de miembros de los Estados Provinciales varía desde 39 en el caso de Flevolanda hasta 83 en el caso de las provincias más pobladas.

La Diputación Permanente está compuesta de un número de tres a nueve Diputados elegidos por los Estados Provinciales entre sus miembros y el Comisario del Rey que los preside, siendo compatible el mandato de la Diputación Permanente y de los Estados Provinciales. Se trata de un poder colegial que se organiza mediante el reparto de carteras. Cada miembro de la Diputación es responsable de una determinada materia.

Los Diputados de la Diputación Permanente y el Comisario del Rey son responsables ante los Estados Provinciales. Los Diputados pueden ser revocados por los Estados Provinciales como consecuencia de una pérdida de confianza y, por lo tanto, por razones políticas. En la práctica es muy raro que un solo partido político tenga mayoría en los Estados Provinciales de una provincia. Lo mismo ocurre con la elección de los miembros de la Diputación Permanente que viene precedida por negociaciones entre los representantes de las distintas facciones políticas. Negocian un programa político provincial para cuatro años y aquellos partidos que saben llevar a buen puerto un acuerdo se reparten los puestos de Diputado y las distintas carteras.

El Comisario del Rey, o de la Reina en la actualidad, es el órgano que viene a cerrar esa estructura de tres órganos en que se organiza la provincia. Es nombrado por el Gobierno para un período de seis años que puede ser renovado. Su denominación viene precedida por una consulta a los Estados Provinciales y suele ser su candidato el que resulta nombrado. Entre los Comisarios se encuentran antiguos Ministros, antiguos Alcaldes y también miembros de la Diputación Permanente.

Su papel es doble. Es, por un lado, un órgano provincial y también, a su vez, un órgano central aunque sus competencias como órgano del Gobierno central o representante del Gobierno están extremadamente reducidas. Entre sus competencias se encuentran las de aconsejar a los Alcaldes, asegurar la cooperación entre las Fuerzas Armadas, la policía y los bomberos en caso de calamidades graves, y otras competencias de colaboración interadministrativa. En estas materias se puede definir como un funcionario del Estado responsable ante el Ministro del Interior. Sin embargo, el 99 por 100 de sus actividades son propias de un órgano provincial. Preside las reuniones de los Estados Provinciales, aunque no tiene voz deliberativa, así como las reuniones de la Diputación Permanente, donde sí que posee el derecho de voto y ostenta normalmente una cartera como cualquier otro Diputado de la Diputación Permanente. Además de estas competencias de tipo presidencial, puede también actuar como un órgano de carácter individual, sobre todo en el

ámbito de la protección civil y el orden público. El Comisario del Rey o de la Reina es políticamente responsable ante los Estados provinciales, sin embargo éstos no pueden revocar su nombramiento. Si se diera el caso, deberán contentarse con solicitar su dimisión al Ministro del Interior.

Existen también otros órganos provinciales que pueden ser creados por los Estados Provinciales bajo la forma de Comisiones provinciales, que son esencialmente organismos de tipo consultivo y revisten una muy menor importancia respecto a los tres órganos a los que hemos hecho referencia.

Debemos aquí detenernos en el estudio de unos organismos locales muy peculiares y antiquísimos, sin parangón en la estructura territorial de los estados europeos: los *Waterschappen*.

Son organismos propios de un Estado cuyo territorio es en gran medida producto de una batalla ganada al mar.

De acuerdo con su Ley reguladora, de 1995, se trata de organismos públicos descentralizados con un sistema de financiación propio.

Son responsables del control de barreras, escolleras y diques, de la cantidad y calidad de los recursos del agua, del tratamiento de las aguas residuales y del mantenimiento de los cauces. No se trata de la gestión del agua potable ni de riego, que se residencia en las autoridades municipales, sino de la «gran gestión» del agua en el país como competencia de las provincias, delegada en estos organismos.

Actualmente hay un total de 27 de estos organismos en Holanda y el más antiguo procede del siglo XIII.

A diferencia de provincias y municipios, cuya autonomía financiera es, como veremos, muy limitada, los *Waterschappen* gozan de una facultad muy holgada de autofinanciarse a través de impuestos y tasas propios. Los sujetos pasivos de dichas tasas e impuestos están debidamente representados en los órganos de gobierno de los *Waterschappen*.

Centrándonos ahora en el ámbito municipal, los órganos de gobierno son el Consejo Municipal, la Municipalidad y el Burgomaestre o Alcalde.

El Consejo Municipal tiene entre 9 y 45 miembros, y es elegido directamente por representación proporcional. Al igual que ocurre con las provincias, la ley no asegura una mayoría estable de gobierno.

La Municipalidad, cuyo nombre oficial es Colegio del Burgomaestre y de los Regidores o Magistrados Municipales, es el poder ejecutivo del municipio. Los Regidores, de dos a nueve según el municipio, son elegidos por el Consejo entre sus miembros y tienen mandato compatible con el del Consejo. El Alcalde es miembro de derecho de la Municipalidad y preside sus reuniones.

La Municipalidad es un órgano colegiado en el que cada miembro ostenta su propia cartera. Como regla general, los Alcaldes dedican su tiempo a supervisar la unidad de la política municipal, al mantenimiento del orden público y a la representación del Ayuntamiento. En los municipios de menos de 15.000 habitantes la función de regidor es realizada a tiempo parcial. En los municipios más importantes se trata de una función que se realiza con plena dedicación, remunerada por lo tanto en consecuencia.

La Municipalidad se encarga de la gestión corriente de los asuntos del Ayuntamiento. Ese término implica la preparación y la ejecución de las deliberaciones del Consejo. Generalmente, centra su actividad en ámbitos como el urbanismo, la protección del medio ambiente, la educación, el empleo o la ayuda social. La responsabilidad política del Burgomaestre y de los Regidores se decide ante el Consejo Municipal y es muy similar a la de los Diputados Permanentes ante los Estados Provinciales. Sin embargo, el Burgomaestre o Alcalde es únicamente un órgano comunal y por lo tanto es responsable ante el Consejo Municipal, a diferencia del Comisario de Rey.

El Alcalde es nombrado por el gobierno con un mandato de seis años renovable, después de proceder a consultar al Consejo y al Comisario del Rey en la provincia, resultando siempre o casi siempre elegido siguiendo los resultados de dicha consulta. Este método de nombramiento le confiere dos características esenciales. Por un lado, guarda una cierta independencia frente a los otros órganos del municipio; por otro lado, actúa totalmente en cuanto órgano del municipio. No es en ningún caso, a pesar de su sistema de nombramiento, un órgano de la administración central. Entre sus competencias propias destaca el mantenimiento del orden público del municipio y para esta finalidad es el jefe de la Policía local. Cada provincia engloba de una a cuatro regiones de Policía y posee su propio cuerpo de Policía. El Alcalde de la ciudad principal de la provincia es el jefe del Cuerpo. La reunión conjunta de los Alcaldes de la región es el órgano superior de Policía regional.

La elección del Burgomaestre, así como su responsabilidad frente a los órganos municipales constituye uno de los más importantes desafíos de futuro de la administración local en Holanda y ha sido objeto de numerosos debates, así como de reformas legislativas en los últimos años. La materia se regula en los artículos 61 y siguientes de la Ley reguladora de los Municipios.

El problema se plantea porque de acuerdo con la Constitución, tanto el nombramiento como la posible remoción del Burgomaestre deben realizarse por Decreto Real. En la práctica, el gobierno nombra a los Burgomaestres de aquellos municipios de más de 15.000 habitantes y el Ministro del Interior directamente y no con el conjunto de Ministros, como órgano colegiado, en el resto de los municipios, es decir, en los de menos de 15.000 habitantes.

Este sistema es designado como monista y ha planteado problemas de compatibilidad con la Carta Europea de la Autonomía Local, que señala en su artículo 3 que los Consejos o Asambleas locales pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos, lo que viene a significar que el Burgomaestre debería ser, de acuerdo con este artículo, elegido y en su caso removido exclusivamente por el Consejo Municipal. Es precisamente esta presunta incompatibilidad con la Carta Europea de la Autonomía Local en el método de elección del Burgomaestre en los Países Bajos la que llevó a la reforma de la Ley reguladora de los Municipios en el año 2002. La reforma introdujo un sistema dualista, sin embargo, una modificación a fondo en este campo requeriría la reforma constitucional del artículo 131.

Como métodos intermedios para paliar el sistema monista imperante originariamente en la elección del Burgomaestre, así como también en su remoción, la Ley de 7 de marzo de 2002 introdujo las siguientes precisiones: el Comisario del Rey en la provincia debe consultar al Consejo Municipal, el cual puede a su vez proponer un referéndum consultivo sobre los candidatos.

El Consejo Municipal debe designar entre sus miembros una Comisión confidencial encargada de examinar los candidatos en cooperación con el Comisario del Rey. Esta Comisión remite un informe al Consejo y al Comisario del Rey. Sobre la base de este informe y, en el caso de que así se decida, sobre la base del resultado del referéndum consultivo, el Consejo somete una recomendación de dos candidatos con un orden de preferencia. El Ministro del Interior sigue en principio esta recomendación incluido el orden de preferencia, pero puede también separarse de la misma solamente si esta separación está motivada por «razones serias».

Un procedimiento análogo aunque más simple está previsto para la separación del puesto. En caso de existir diferencias graves entre el Burgomaestre y el Consejo, el Consejo Municipal puede dirigir al Ministro por intermedio del Comisario del Rey en la provincia una propuesta de revocación.

Este sistema ha paliado, en parte, el sistema monista originario. Sin embargo, ya hemos señalado que una reforma esencial de esta materia requeriría la modificación del artículo 131 de la Constitución. Un proyecto en tal sentido ha iniciado su tramitación parlamentaria en el año 2005. El Gobierno prevé instaurar la elección directa de los Burgomaestres por los electores de cada municipio al mismo tiempo que se elegiría a los miembros del Consejo Municipal. En ausencia de una mayoría absoluta, la segunda vuelta entre los dos candidatos daría lugar a un resultado definitivo y la duración del mandato del Burgomaestre se reduciría de seis a cuatro años.

En cuanto al ámbito de las competencias de las provincias y de los municipios, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, se pueden distinguir dos categorías. La primera está constituida por las competencias que afectan directamente a la autonomía local, de acuerdo con las cuales las autoridades provinciales y municipales puedan ocuparse de todo aquello que juzguen útil para el interés local. Pueden por lo tanto proveer a los ciudadanos de prestaciones concretas, dar subvenciones, establecer determinados reglamentos, someter determinadas actividades a autorización previa... Para esta finalidad las administraciones locales pueden utilizar los medios financieros que les son atribuidos por la Ley reguladora de las Provincias, así como por la Ley reguladora de los Municipios.

El segundo bloque de competencias de las provincias y de los municipios responde al principio de la co-gestión, de acuerdo con el cual una ley o un reglamento en desarrollo de ley obliga a las administraciones locales a ejercer determinadas actividades y a tomar medidas al respecto. En la práctica, la mayor parte de las actividades de las autoridades locales responden a una competencia de co-gestión, lo que significa que no son solamente dichas autoridades las competentes en la materia sino que también las autoridades centrales se ocupan de la misma.

Distinguidos ambos ámbitos de competencia, nos centraremos ahora en el estudio de las competencias de las provincias.

Tienen en primer lugar competencia en materia de organización administrativa. Se trata de la tutela sobre la creación de asociaciones de municipios, así como de la política de agrupación o fusión de municipios y organización de la administración de las grandes aglomeraciones urbanas.

Conviene detenerse en este punto para abordar el que constituye otro gran desafío de futuro de la autonomía local en Holanda, esto es, la regulación de las denominadas «grandes ciudades».

Una Ley marco de 1994 previó la creación de siete ciudades-provincias en Amsterdam, Rotterdam, La Haya, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Enschede-Hengelo y Eindhoven.

El problema se plantea en los Países Bajos exactamente igual que en otros Estados europeos. Existen acuciantes dificultades para gestionar las grandes ciudades. Un municipio central situado en una gran aglomeración realiza funciones que por las razones diversas tiene dificultades para financiar; los municipios periféricos se oponen a su extensión y defienden su autonomía aprovechando las riquezas del municipio central; aparecen entonces estructuras de cooperación intercomunal que, sin embargo, no solucionan las exigencias de transparencia en la gestión de los asuntos públicos. El municipio central concentra las riquezas pero, también, soporta importantísimas cargas.

La solución planteada por la Ley marco de 1994 consistía en crear ciudades-provincias. Sin embargo, finalmente fracasó. Se trataba de englobar al municipio central junto con los municipios periféricos en una gran ciudad-provincia que acumulase las competencias comunales y, al mismo tiempo, se trataba de dividir el municipio central en varios municipios más pequeños para evitar que no dominase la nueva provincia. Mientras no se creasen nuevas provincias los municipios concernidos estaban obligados a cooperar en ciertos ámbitos.

Rotterdam fue elegida como la ciudad piloto para este proyecto. El fracaso procede de dos referenda organizados en 1995 en Rotterdam y en Amsterdam en los que el 90 por 100 de la población de los municipios afectados se declaró opuesto a dichas reformas. La población creyó que el municipio central sería desmantelado por la creación de diversos municipios más reducidos. El gobierno abandonó el proyecto pero el problema sigue sobre la mesa.

Otra competencia de las provincias es la de la aprobación previa de los presupuestos municipales.

Asimismo, son competentes en el establecimiento de planes directores en materia de territorio, de urbanismo y de alojamiento.

En materia de orden y de seguridad públicos, el Comisario del Rey debe coordinar, como ya hemos señalado, toda la asistencia en caso de calamidad.

Las provincias también son responsables de la promoción del turismo, de la gestión de sus museos y de la organización de actividades culturales.

Las carreteras provinciales son mantenidas por la provincia, así como también una amplia red de pistas de bicicleta y la explotación del servicio de taxis.

Otra competencia de las provincias es el establecimiento de un plan para la protección del medio ambiente, así como la gestión de los diques, esclusas, puentes, canales, etc. En este punto ejercen una tutela administrativa sobre los *Waterschappen*, como vimos con anterioridad. La creación de los mismos o su supresión está sometida al consentimiento de los Estados Provinciales.

Centrándonos en las competencias de los municipios, lo cierto es que varían en virtud de la importancia del mismo. Por ejemplo, en materia de promoción de empleo, los pequeños municipios prácticamente no tienen competencias, los medianos tienen alguna competencia y los grandes municipios tienen importantes competencias.

Son responsables de la elaboración de los planes de ocupación del suelo fuera de las grandes aglomeraciones. Son asimismo responsables de la gestión de sus terrenos, tanto de dominio público como privado del propio Ayuntamiento.

En materia de orden y de seguridad, el Burgomaestre o Alcalde es el primer responsable del orden público del Ayuntamiento y los agentes del orden responden a la autoridad del mismo.

En materia de turismo y ocio, gestionan los *campings* municipales, los terrenos destinados a la práctica del deporte y los estadios.

Les corresponde asimismo el mantenimiento de las calles y de las vías comunales, así como la regulación de la circulación y del aparcamiento, la explotación de los transportes comunes del Ayuntamiento y el transporte escolar de niños, siempre y cuando sea subvencionado.

Son también responsables del control de las instalaciones clasificadas en materia de medio ambiente. Cada municipio debe tener un servicio de salud y de higiene que asegure las vacunas de los niños, el cuidado de los nuevos nacidos y los consejos de higiene en los colegios.

También se encargan los municipios de realizar el censo de la población, las listas electorales y la gestión de las escuelas primarias públicas. El Consejo subvenciona la totalidad de los gastos de las escuelas primarias privadas en el municipio y coopera en la creación de nuevas escuelas primarias. Varios municipios han creado igualmente liceos y otros establecimientos de la enseñanza pública.

Se encargan igualmente de la reinserción de los parados, así como también de las personas discapacitadas.

En materia de cultura, los municipios poseen generalmente establecimientos culturales como teatros, museos, castillos, etc., y varios han establecido una lista municipal de monumentos clasificados, así como pueden también subvencionar trabajos de restauración o de mantenimiento.

En resumen, cualquier municipio puede tomar la iniciativa de cualquier actividad de interés general excepto cuando la ley la reserve a las autoridades nacionales o provinciales. En la mayor parte de los casos en los que existe una

ley en este sentido, el Consejo es competente para establecer una reglamentación complementaria o de desarrollo de la normativa general.

Estudiaremos ahora las competencias normativas y sancionadoras de las entidades locales de los Países Bajos.

Los Estados Provinciales y el Consejo Municipal gozan de un poder reglamentario de desarrollo de la ley estatal que puede ser de ejercicio obligatorio o bien facultativo.

Asimismo, gozan de poderes reglamentarios específicos o autónomos que se extienden a todas las materias juzgadas de interés general con la condición de que la autoridad reglamentaria respete dos límites. Por un lado, no puede ir contra una ley o un reglamento superior, ni tampoco afectar a una materia que la ley ha reservado al dominio de la ley o del reglamento nacional, y, por otro lado, debe respetar la esfera de los intereses privados y no tener otra finalidad que la protección de los intereses públicos. Un reglamento autónomo puede crear un sistema de autorizaciones.

Las autoridades locales disponen asimismo de una potestad sancionadora, específicamente en materia de impuestos locales. Poseen el poder de ejecución forzosa, así como de imposición de multas.

Nos detendremos ahora en el que constituye otro de los más importantes desafíos de futuro de las colectividades locales en Holanda: su financiación.

Los ingresos de las provincias y de los municipios proceden de cuatro fuentes: los impuestos locales, la dotación global del Estado, las subvenciones específicas por parte del Estado, así como ingresos procedentes de actividades económicas propias de dichos organismos locales.

Concretamente, en cuanto a los recursos financieros de las provincias, las tasas de las provincias son los derechos de timbre y una serie de céntimos adicionales al impuesto sobre los vehículos a motor.

La dotación global del Estado se recibe a través del Fondo de provincias, que se alimenta de un porcentaje de aproximadamente un 1 por 100 de los principales impuestos directos nacionales. La Ley reguladora de las provincias determina los criterios de reparto de las sumas entre las mismas.

Las subvenciones específicas a las provincias por parte del Estado van destinadas aproximadamente en sus dos terceras partes a los ámbitos de la salud y de la asistencia social.

En cuanto a los recursos financieros de los municipios son esencialmente cuatro. El más importante es el impuesto sobre bienes inmuebles, de donde proceden la mitad de los ingresos fiscales de los municipios. En segundo lugar, por orden de importancia, destaca el impuesto de recogida de basuras, así como también el impuesto de desechos industriales y artesanales y los derechos de estacionamiento.

La dotación global de los municipios que procede del Estado se recibe asimismo a través de un fondo, el denominado Fondo de municipios, que recibe aproximadamente el 13 por 100 de los principales impuestos directos del Estado.

Existe un estatuto especial para los Ayuntamientos con déficit. Pueden recibir una ayuda suplementaria por parte del Estado, pero, como contraprestación, se sitúan bajo la tutela de los Estados Generales, cuya aprobación se exige para el presupuesto anual, así como para cada gasto suplementario eventual.

En cuanto a las subvenciones específicas por parte del Estado y también de la provincia a los municipios, van destinadas a ámbitos tales como la policía, la asistencia social, la enseñanza, el empleo de personas discapacitadas, el alojamiento y el transporte público.

Por último, los municipios se nutren de la explotación de activos del Ayuntamiento, como por ejemplo la red de electricidad y la de gas.

Comparada con otras entidades locales europeas, la autonomía financiera de los municipios y provincias holandesas es muy reducida.

El conjunto de impuestos de las autoridades locales no representa ni el 8,8 por 100 de los recursos municipales. El resto de su presupuesto procede de la aportación específica o global del Estado. Y dentro de los impuestos propios de las autoridades locales, el impuesto sobre los bienes inmuebles supone el 83 por 100 de los recursos fiscales locales.

Esta situación lleva a una dependencia importante en materia financiera del poder central, lo que plantea la cuestión de la posible incompatibilidad con el artículo 9 de la Carta Europea de Entidades Locales, que señala que dichas entidades deberán disponer de los recursos financieros adecuados y que, en la medida de lo posible, las subvenciones acordadas a las colectividades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos.

La excesiva dependencia del impuesto sobre bienes inmuebles y el hecho de que las autoridades locales no tengan ningún límite para el establecimiento de este impuesto dejado a la apreciación de los municipios ha llevado a sucesivos gobiernos holandeses a la previsión de una reforma de este impuesto. Por ahora la reforma no ha tenido éxito y su finalidad sería la de eliminarlo para los inquilinos y establecer un techo máximo para los propietarios, de manera que el poder de los municipios para determinar la tasa de imposición sería limitado. El gobierno compensaría a los municipios por esta pérdida mediante subvenciones más elevadas y sin una finalidad específica.

Pasando al análisis de la tutela administrativa sobre las provincias y municipios, se basa en el artículo 132 de la Constitución que hemos visto con anterioridad. De acuerdo con dicho artículo, la doctrina holandesa distingue la tutela preventiva de la represiva y de la tutela denominada de sustitución.

Son numerosos los ejemplos de tutela preventiva, esto es, cuando las deliberaciones o decisiones de los órganos locales se someten a una autorización previa de un órgano superior: los reglamentos provinciales que afectan a los *Waterschappen* requieren de la aprobación previa de la Corona; los reglamentos provinciales y municipales que afectan a los impuestos locales requieren asimismo la aprobación previa de la Corona; el presupuesto anual de la provincia, cuando no está equilibrado, requiere la autorización previa del Ministro del Interior; el presupuesto anual del municipio, cuando no está equilibrado, requiere de la aprobación previa por los Estados Generales...

El mayor ejemplo de tutela «represiva» viene determinado por el poder constitucional de la Corona de anular de oficio todas las decisiones y deliberaciones de los órganos descentralizados que violen la ley o el interés general. En la práctica los casos de anulación son extremadamente raros.

Y existe finalmente una tutela de sustitución que sólo se pondría en marcha en casos de extrema gravedad.

Finalmente, debemos referirnos a la existencia de órganos de cooperación intermunicipal, así como interprovincial.

Las doce provincias trabajan juntas en la Asociación de Provincias de los Países Bajos, también conocido como IPO.

El IPO promueve los intereses conjuntos de las provincias y es interlocutor para otras autoridades como el Estado, ONGs o instituciones europeas. El IPO tiene un órgano ejecutivo formado por doce miembros, uno por cada provincia. Tiene asimismo un órgano deliberativo compuesto por 60 miembros de los Consejos Provinciales, cinco por cada provincia, y, finalmente, tiene un Presidente que es uno de los doce Comisarios de la Reina. Cuenta con 60 empleados y tiene diversos comités consultivos, incluido uno para asuntos europeos.

El presupuesto del IPO procede en su totalidad de contribuciones provinciales.

Entre los objetivos del IPO destaca el de conseguir una fuerte posición de las regiones en la Constitución europea.

El IPO se manifiesta partidario de la aplicación del principio de subsidiariedad. Para promover sus intereses, mantiene relaciones con diversas autoridades regionales europeas, así como también con la Unión Europea, el desarrollo de cuyas directivas promueve. Tiene un establecimiento permanente en Bruselas, la denominada Casa de las Provincias Holandesas, y participa en el Comité de las Regiones mediante una delegación conjunta con la Asociación de Municipios: seis representantes de las provincias y seis representantes de los municipios. El IPO participa asimismo en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa y en otros órganos de cooperación interlocal europeos, como la Asociación Europea de Regiones Industriales, la Conferencia Europea de Regiones Marítimas y Periféricas, la Asamblea de Regiones Europeas, etc.

Por su parte, los municipios desarrollan una tarea de cooperación a través de un órgano semejante al IPO denominado Asociación de Municipios Holandeses, también conocido como VNG.

El VNG se creó en el año 1912 y estaba inicialmente compuesto por representantes de 28 ciudades holandesas. Su número se fue incrementando sucesivamente hasta alcanzar aproximadamente los 500 en la década de los noventa del siglo XX.

Alguna de sus labores más importantes ha sido la de llevar a cabo un aseguramiento conjunto frente a grandes catástrofes, frente al fraude, así como tomar la iniciativa en el establecimiento de un Banco de Crédito Local.

El VNG está formado por una Asamblea General, así como por un Comité político, un Comité ejecutivo y un conjunto de Direcciones de naturale-

za administrativa que realizan tareas en materia de asuntos sociales, educación y bienestar, en materia de asuntos administrativos o legales, en materia de asuntos económicos y en materia de empleo y finanzas.

A lo largo de este artículo hemos visto cómo el desarrollo de la autonomía local constituye uno de los mayores focos de debate de la política holandesa en los últimos años. Todos estos debates han llevado a la elaboración por parte del Ministerio del Interior, del VNG y del IPO de un «Código de Relaciones Interadministrativas», que viene a ser un libro blanco en esta materia. El Código se adoptó el 9 de noviembre del año 2004 y en el año 2005 se ha producido el inicio de su desarrollo. En él se abordan las tareas más urgentes y los retos a afrontar en las relaciones entre los poderes locales y el poder central. Por primera vez se ha hecho patente la firme voluntad de no fracasar en el empeño, de actuar con el máximo grado de transparencia y compromiso, de tener un foro estable de diálogo y de no abandonar el proyecto hasta su finalización. Se resume en dicho documento el «estado de ánimo positivo» para abordar los más inminentes desafíos de futuro en las citadas relaciones.

En consonancia con el espíritu conciliador y amante de lo plural propio de la nación Holandesa, el lema declarado del Código es: «descentralizar si es posible, centralizar si es necesario».