

La Administración Local en los Países Bajos: notas esenciales y procesos de reforma

Ángel-Manuel Moreno Molina

RESUMEN

La presente contribución tiene un objeto muy modesto: ofrecer al lector una visión panorámica de la Administración local en los Países Bajos y de su régimen jurídico. Tras una exposición del marco constitucional, se analiza por separado los municipios y las provincias (entes locales territoriales básicos neerlandeses) dando sumaria noticia de los debates políticos y las líneas de reforma más actuales. El conocimiento del Derecho y de la Administración local comparada (en este caso de la neerlandesa) nos parece asaz útil –y nada *exótico*– desde la perspectiva española, sobre todo si hablamos no solo de un país geográficamente próximo al que nos unen fuertes lazos históricos, sino que comparte con España parte de la tradición administrativa napoleónica, y (en tiempos modernos) la pertenencia a las estructuras intergubernamentales y supranacionales europeas; además, se enfrenta a similares retos macroeconómicos derivados de la crisis y a los consiguientes procesos de reforma. Por ello entendemos que el conocimiento de la realidad foránea puede ser útil para alimentar nuestros propios debates sobre la Administración local, o simplemente para satisfacer la curiosidad del lector ilustrado, proporcionándole motivo para el interés o la curiosidad.

ABSTRACT

This contribution has a very modest purpose: to provide an overall description of the legal framework of local government in the Netherlands. In the following pages we introduce the political and constitutional framework for local autonomy, we analyse the structure and the organisation of local authorities in that country (municipalities and provinces) and we identify the most important current debates and ongoing reforms. We understand that the study

of comparative law is never a waste of time for the reader specialising in Spanish local government, but the likely source of inspiration and of arguments to support our own debates. This is especially true in this case, since the Netherlands not only shares with our country a common history and the same administrative law tradition, but (nowadays) the membership to the European Union. Furthermore, they both face similar debates about the re-shaping of local authorities in the wake of the current economic crisis.

SUMARIO

I. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LOS PAÍSES BAJOS: EL MARCO CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO. 1. Contexto político básico. 2. Régimen constitucional y legal de referencia para la Administración local. 3. Compromisos internacionales contraídos por los Países Bajos en materia de régimen local. 4. La autonomía local y su peculiar situación. A. Reconocimiento jurídico de la autonomía local. B. Protección jurídica de la autonomía local. II. LOS MUNICIPIOS. 1. Planta municipal. 2. Organización institucional de los municipios. A. El órgano de carácter representativo: el *Consejo Municipal*. B. Órganos municipales con funciones de carácter «ejecutivo»: la Junta de Gobierno. C. El Alcalde. D. Otros órganos y estructuras municipales. 3. Competencias de los Municipios. 4. Relaciones interadministrativas. A. Contexto general. B. Supervisión y control por parte de las administraciones «superiores». 5. Hacienda Municipal. A. Fuentes de ingresos municipales. B. Suficiencia de recursos municipales y autonomía en su gestión. 6. Cooperación intermunicipal y asociacionismo local. III. LAS PROVINCIAS. 1. Datos generales y marco legal. 2. Organización de la provincia. 3. Competencias. 4. Hacienda provincial. 5. Supervisión y control de la actividad provincial por parte de las autoridades estatales. IV. PROYECTOS DE REFORMA, DESARROLLOS EN CURSO. 1. Los procesos de descentralización en favor de los municipios. 2. Nombramiento de alcaldes y comisarios del Rey. 3. La reducción del número de concejales. 4. Las fusiones de municipios. 5. El futuro de las provincias. V. CONCLUSIONES.

I. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LOS PAÍSES BAJOS: EL MARCO CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO

1. CONTEXTO POLÍTICO BÁSICO

El Reino de los Países Bajos¹ es un actor importante en la escena internacional, y es considerado mundialmente como una democracia avanzada. Fue uno de los

.....

1 Aunque a buen seguro esta nota es innecesaria para el lector ilustrado, no viene mal recordar que es erróneo confundir «Holanda» con los «Países Bajos», que es el nombre oficial del

seis países fundadores de las tres Comunidades Europeas (1951-1957) y del Consejo de Europa (1949) y hoy es miembro de todas las organizaciones internacionales importantes. Ocupa un lugar destacado en la mayoría de «ránkings» internacionales en el ámbito de la renta por habitante, bienestar y desarrollo humano y transparencia institucional. Su vigente Constitución o Norma Fundamental (*Grondwet*) data de 24 de agosto de 1815, aunque desde esa fecha ha sufrido varias modificaciones. Los Países Bajos constituyen una Monarquía parlamentaria. El Jefe del Estado es el rey Willem-Phillip². El poder legislativo reside exclusivamente en la instancia estatal o nacional, y está atribuido a un Parlamento (*Staat-en-general*) compuesto por dos cámaras: el Senado (Cámara Alta o *Erste Kaamer*) y la Cámara de Representantes (Cámara Baja, *Twede Kamer*), aunque sólo esta cámara es elegida a través de elecciones directas por el electorado, dado que los senadores son elegidos por los Consejos provinciales (vid. *infra*).

Las últimas elecciones generales tuvieron lugar en el año 2012. Como resultado de las mismas, los partidos que obtuvieron mayor representación parlamentaria en la Cámara de Representantes fueron el Partido del Pueblo para la Libertad y la Democracia (VVD), de centro-derecha (41 escaños, de un total de 150) y el Partido Laborista, de centro-izquierda, que obtuvo 38 escaños en la Cámara de representantes³. Ambos partidos alcanzaron un gran pacto o acuerdo político para formar un gobierno de coalición (pacto denominado «Construir puentes») bajo la presidencia del Sr. Mark Rutte (del partido VVD), que renovó su cargo. El hecho de que el país cuente con un gobierno de coalición no constituye motivo alguno de crisis o de solución interina de compromiso, sino el resultado de un llamativo patrón estructural de la escena política neerlandesa (muy diverso a la española), resultado de la cultura del diálogo y la predisposición al pacto, esencia que se proyecta desde luego no sólo en el diálogo interterritorial (Estado-Entidades Locales) sino en la definición del marco jurídico de la Administración local por parte de las instancias estatales.

2. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE REFERENCIA PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El Reino de los Países Bajos es un estado unitario, dotado de una fuerte descentralización administrativa articulada en dos escalones territoriales subestatales:

.....

país (*Nederland*, en neerlandés). Holanda, en realidad, es una región que cubre una amplia extensión occidental del país, y que principalmente se compone de los territorios de las actuales provincias de Noord Holland y Zuid Holland.

2 Desde la abdicación de la reina Beatriz, ocurrida el 30 de abril de 2013.

3 Por otra parte, y como resultado de últimas elecciones provinciales, celebradas en 2011, el Partido VVD obtuvo 16 escaños en el Senado, y 14 el Partido Laborista.

las provincias (en neerlandés, *Provincies*) y los municipios (*Gemeenten*). Ambos tipos de entes territoriales son consideradas como personas jurídicas de Derecho público que actúan a través de sus órganos de gobierno y administración, y se encuentran reconocidos y regulados, en sus trazos salientes, por la Constitución neerlandesa en su título VII, denominado «Provincias, Municipios, Comisiones del Agua y otras entidades públicas» (arts. 123 a 136)⁴. Por lo tanto, la Administración local goza de reconocimiento y relevancia constitucional, por lo que cualquier modificación profunda del marco regulador actual implicaría una reforma de la *Grondwet* que es ciertamente compleja: aprobación de la reforma, seguida por la disolución de la Cámara Baja (Cámara de Representantes), y nueva aprobación de la reforma previamente acordada, por un mínimo de dos tercios de los votos, en ambas cámaras parlamentarias⁵. Sin embargo, la densidad de la regulación constitucional de la Administración local es muy somera, pues los catorce artículos antecitados contienen numerosas remisiones a las leyes parlamentarias, lo que significa que el legislador goza de un amplio margen de maniobra sin tener que modificar el texto constitucional.

Cada uno de los niveles territoriales subestatales está regulado por una ley diferente, tal y como manda el art. 123 de la Constitución: las provincias, por la Ley sobre las Provincias (*Provinciewet*), y los municipios, por la Ley de Municipios (*Gemeentewet*). Ambas leyes hunden sus raíces en el siglo diecinueve, aunque lógicamente han sufrido numerosas modificaciones. En tiempos recientes, la reforma más importante ha consistido en el denominado proceso de «dualización» (2002-2003), que modificó varias leyes y reglamentos en materia de régimen local, y sobre la que volveremos más adelante. No obstante constituir cuerpos normativos separados, la Ley municipal y la Ley provincial comparten numerosos trazos comunes, de modo de varios aspectos estructurales de la administración municipal se extienden o reproducen, *mutatis mutandis*, sobre la provincial. Aparte de esas dos grandes piezas legislativas, existen naturalmente otras disposiciones legales y reglamentarias que regulan diferentes aspectos del gobierno local, o que son aplicables tanto a municipios como a provincias: a) La Ley de Hacienda; b) la Ley General de Derecho Administrativo; c) el Decreto sobre el estatuto de los miembros del Consejo y de los Comités de las entidades subestatales; d) el decreto denominado «BBv», que versa sobre los presupuestos y cuentas de los municipios y provincias; y e) la Ley sobre relaciones financieras intergubernamentales (*Financiële Verhoudingswet*).

.....

4 Utilizamos en esta contribución la versión «oficial» de la Constitución neerlandesa en lengua castellana, elaborada por el propio Ministerio del Interior de los Países Bajos, División de Asuntos Constitucionales y Legislación (*Boekje Grondwet Spaans*, 2008).

5 Procedimiento de reforma constitucional regulado en el art. 137 de la Norma Fundamental (*Grondwet*) de los Países Bajos.

Por lo que hace a la capital y a su estatuto legal, Amsterdam es según la Constitución la capital del Reino. Sin embargo, en la práctica y por razones históricas, las sedes de las dos cámaras del Parlamento, de los Ministerios de la Administración central y del Consejo de Estado (*Raad van State*) están ubicadas en La Haya, ciudad en la que se encuentran además las legaciones diplomáticas extranjeras. Aparte de esta situación peculiar, Amsterdam, a diferencia de lo que ocurre en varios países europeos, no cuenta con un estatus jurídico especial o privativo (una suerte de «Ley de Capitalidad») en materia de organización, hacienda, finanzas, etc. Además, no ha existido ni existe en la actualidad ninguna reivindicación por parte de los dirigentes locales por tener dicho estatuto especial. La ciudad se rige, pues, por las mismas leyes generales y sectoriales que gobiernan al resto de los municipios neerlandeses. La organización básica de la ciudad, pues, sigue las reglas generales (Pleno⁶, Junta, etc.). Sin embargo, Amsterdam también posee algunas notas o características singulares, provocadas por el hecho de ser una gran ciudad con impacto internacional, y a las que nos referiremos en otros lugares de esta contribución.

3. COMPROMISOS INTERNACIONALES CONTRAÍDOS POR LOS PAÍSES BAJOS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

Junto al marco constitucional esencial (bastante liviano puesto que, en su mayor parte, remite a la legislación ordinaria) merece la pena destacar los convenios internacionales con repercusión en la Administración local que han sido ratificados por los Países Bajos, algo que en el caso de este país es especialmente relevante dado que es uno de los que siguen una tradición monista más extremada en relación con el Derecho internacional⁷.

En este sentido, el Reino de los Países Bajos es uno de los estados-parte de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL) y de su sistema de aplicación y puesta en práctica. En concreto, dicha Carta fue firmada por los Países Bajos el 7 de enero de 1988 y el instrumento de ratificación fue depositado el 20 de marzo de 1991. La Carta entró en vigor, respecto al estado neerlandés, el 1 de julio de 1991. Dicho instrumento de ratificación contenía varias «declaraciones» relativas a diferentes artículos de la CEAL (dado que dicho tratado internacional no permite, en estricto sentido, «reservas» propia-

.....

6 En las últimas elecciones locales (celebradas en 2010), el partido PvcA obtuvo 15 escaños en el Consejo o Pleno municipal, el partido VVD 8, la izquierda-verde 7, el partido «Democracia 66» siete escaños, el partido socialista 3 escaños. Además, distintos partidos minoritarios, como el «partido en favor de los animales» o «Amsterdam rojo» obtuvieron un escaño cada uno.

7 Vid. arts. 91, 92 y 93 de la Constitución neerlandesa.

mente dichas), sobre la base de lo que permite cabalmente su art. 12, 2. En concreto, y en virtud de dichas declaraciones, el Reino de los Países Bajos no se considera vinculado por las disposiciones del art. 7, párrafo 2; del art. 8, párrafo 2; del art. 9, párrafo 5; así como de su art. 11⁸. A mayor abundamiento, y en virtud del art. 13 de la CEAL, los Países Bajos declararon que tenían intención de limitar el ámbito de aplicación de la Carta a las Provincias y Municipios, y que la misma solo sería aplicable en el territorio europeo del Reino⁹. Los *Territorios No-Europeos* del Reino de los Países Bajos están constituidos por varias islas caribeñas de las antiguas antillas neerlandesas, que gozan de diferentes *status* de autonomía avanzada¹⁰.

Además de la CEAL, los Países Bajos han firmado y ratificado varios convenios internacionales que de una u otra forma se proyectan en el ámbito local. A saber: a) El Convenio-Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (núm. 106 en la Serie de Tratados del Consejo de Europa, en adelante «ETS»): firmado el 21 de mayo de 1980 y ratificado el 26 de octubre de 1981. Entró en vigor con respecto a los Países Bajos el 27 de enero de 1982; b) El Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local («ETS» núm. 144): este instrumento internacional fue firmado el 9 de agosto de 1993 y ratificado el 28 de enero de 1997, siendo vinculante desde el 1 de mayo de 1997; c) El protocolo adicional al Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (en este caso, «ETS 159»): firmado el 9 de diciembre de 1996 y ratificado el 9 de mayo de 1997, entrando en vigor para el reino neerlandés el 1 de diciembre de 1998; d) El protocolo núm. 2 al Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, relativo a la cooperación interterritorial («ETS 169»): firmado el 4 de marzo de 1999 y ratificado el 11 de agosto de 1999, entrando en vigor para Países Bajos el

.....

8 <http://www.conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CV=1&NA=&PO=999&CN=999&VL=1&CM=9&CL=FRE>

9 Declaración formulada sobre la base del art. 16 de la CEAL

10 Por un lado, están las islas de Bonaire, Sint Eustatius y Saba, que en la actualidad poseen el estatus de «entidades públicas», comparable a un municipio. Por otro lado, las islas de Curaçao y de Sint Maarten se convirtieron en octubre de 2010 en «territorio» o «país» autónomo, lo que constituye un estatus especial que determina relaciones muy cualificadas con las autoridades centrales neerlandesas, al igual de las que alcanzó en 1986 la isla de Aruba, también «país autónomo insular». Estos territorios de ultramar son los últimos restos del otrora extensísimo imperio neerlandés y disfrutan, como es habitual en estos casos de lejanía e insularidad, de una profunda y especial autonomía, aunque en algunos de ellos este estatus actual parece no resultar suficiente o satisfactorio para la población local e incluso (caso de Aruba) se han diseñado y plebiscitado inconclusos procesos de independencia.

1 de febrero de 2001; y e) El protocolo adicional a la CEAL, relativo al derecho de participación en los asuntos de las entidades locales («ETS 207»), firmado el 16 de noviembre de 2009, ratificado el 16 de diciembre de 2009 y vinculante para el país a partir del 1 de junio de 2012.

4. LA AUTONOMÍA LOCAL Y SU PECULIAR SITUACIÓN

A. Reconocimiento jurídico de la autonomía local

En los Países Bajos, el principio de autonomía local no está explícita o abiertamente reconocido ni en la Constitución ni en la legislación más relevante en este campo (*Gemeentewet*, Ley de Municipios). Una lectura atenta de dichos textos legales revela que no utilizan la expresión *autonomía local* u otra parecida o equivalente a lo largo de su articulado. Por lo que hace a la Constitución neerlandesa, el art. 123, que abre su cap. 7 (regulador de los entes territoriales) no incluye (a diferencia de lo que acontece con otras constituciones europeas¹¹) una proclamación general de la autonomía local o del autogobierno local. Es más: no solo es que no se mencione a la autonomía local en el articulado constitucional, sino que dicho artículo inicial o de apertura del cap. 7 (equivalente a nuestro «Título VIII» constitucional) regula la creación (pero también la disolución) de los entes locales¹². Curiosa sistemática constitucional, sin duda.

El concepto mismo de *Administración local* parece extraño al vocabulario jurídico neerlandés, pues no se utiliza habitualmente: la propia Constitución no se refiere expresamente a dicha «administración local», sino a diferentes entes locales, *uti singuli*¹³. En la literatura política los Municipios y Provincias son denominados simplemente como «autoridades descentralizadas». Epistemológicamente, la atención se pone más en los *individuos* que en una *categoría* conceptual abstracta y homogénea. Por su parte, la Ley de Municipios regula exhaustivamente todos los aspectos orgánicos, operativos y procedimentales del funcionamiento de los municipios, pero tampoco se refiere expresamente a la «autonomía local», al *autogobierno*, etc. Este aspecto es especialmente importante desde la perspectiva de la CEAL, puesto que, como es sabido, dicho Tratado internacional dispone en su art. 2 que «el principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución».

.....

11 Vid. por ejemplo, el art. 137 de la Constitución Española.

12 «Las Provincias y los Municipios pueden ser disueltos [...] por una Ley del Parlamento»

13 También en Derecho francés se suele emplear más a menudo el concepto o terminología de *collectivités locales*, en lugar de la *Administration locale*. La atención se pone, pues, más en los individuos que en una categoría conceptual y abstracta homogénea.

Sin embargo, no debemos quedarnos en un acercamiento formalista y textualista que nos lleve a concluir que el ordenamiento jurídico de los Países Bajos desconoce el principio y el concepto de autonomía local. En este sentido, el art. 124.1 de la Constitución interna establece que «la competencia de las provincias y los municipios para reglamentar y administrar *sus propios asuntos internos* estará encomendada a sus respectivos órganos de administración» (cursiva añadida). Esta referencia a sus propios asuntos «internos» o domésticos (en neerlandés, *huishouding*) quiere decir que, en cierta forma, la constitución neerlandesa reconoce de manera implícita que las provincias y los municipios tienen una potestad inherente de gestión y reglamentación sobre los asuntos de interés local. Pero además, la autonomía local está enraizada profundamente en la tradición constitucional del país y es un elemento esencial de su paisaje político. Como ha afirmado una autorizada fuente doctrinal neerlandesa, «las competencias de las entidades locales no les son atribuidas ni por la Constitución ni por el legislativo: la Constitución no hace más que reconocer la existencia de las competencias que dichas entidades ya tenían antes de que el Estado existiera. Este es el auténtico fundamento de la autonomía local en los Países Bajos. Esta autonomía puede ser descrita como la responsabilidad discrecional para regir, con potestades tanto ejecutivas como reglamentarias, los asuntos *proprios* o *domésticos* por parte de los municipios y de las provincias. Actualmente, dicha esfera doméstica está constituida por el conjunto de los intereses públicos que una provincia o un municipio puede supervisar o controlar»¹⁴.

Por lo tanto, puede decirse que la autonomía local está desde luego reconocida en, y forma parte de, la tradición político-constitucional del país, aunque no existe un reconocimiento legal, formal y explícito de ese concepto, a la manera que sucede en nuestro país y en muchos otros europeos. El alto número de «reservas» formuladas por los Países Bajos cuando ratificaron la CEAL (y que no han sido retiradas desde entonces) no remedia precisamente esta situación. Por lo tanto, la determinación y configuración de la amplitud, profundidad o grado de la autonomía local en los Países Bajos está casi enteramente encomendada a la legislación ordinaria, sin que en principio exista un límite o *núcleo duro* amparado en una legislación *orgánica* o «especial», o en la propia Constitución, que, como se ha dicho más arriba, no posee una regulación material importante de la Administración local.

.....

14 VAN HAAREN-DRESENS, Ine: «Local government in the Netherlands», en VV.AA.: *Local government in the member states of the European Union. A comparative legal perspective* (A.M. Moreno Molina, dir.), INAP, 2012, p. 475.

B. Protección jurídica de la autonomía local

La protección jurídica de la autonomía local (consagrada por el art. 11 de la CEAL)¹⁵ presenta en los Países Bajos una situación insatisfactoria, al menos si se compara con la situación existente en naciones que, como España, tienen un desarrollado sistema institucional de garantías jurídicas formales del autogobierno local. Hoy por hoy, el ordenamiento jurídico neerlandés sigue sin otorgar a las entidades locales el derecho específico de recurrir en Justicia con el objeto de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y potestades, o en defensa de la autonomía local. Esto es, no hay ningún procedimiento legal o remedio específico establecido a la manera de nuestro «conflicto en defensa de la Autonomía local» que pueda utilizarse por los entes locales para impugnar una Ley que reduzca significativamente el contenido esencial del ámbito de autogobierno local. Por otra parte, en los Países Bajos no existe un Tribunal Constitucional, que pudiera enjuiciar la corrección de una norma legal a la luz de la *Grondwet*¹⁶. El Consejo de Estado neerlandés (*Raad van Staat*), como otros de su especie, tampoco tiene competencia para pronunciarse sobre posibles reproches de «inconstitucionalidad» de las leyes del Parlamento, pues su competencia se extiende solo a los actos administrativos, acuerdos y disposiciones de rango inferior a la Ley. De hecho, y como es conocido, no existe un control formal de constitucionalidad de las leyes en los Países Bajos, ni concentrado ni difuso¹⁷.

Tampoco existe una «legitimación procesal activa» específica reconocida a las entidades locales en el sistema de control judicial *ordinario* de la Administración pública, que sigue plenamente el modelo francés (sistema que culmina en la sección contenciosa del Consejo de Estado). Las entidades locales no pueden, por ejemplo, invocar la autonomía local como un argumento legal para impugnar un acto, decisión o reglamento adoptado por el gobierno central. En los últimos tiempos, nuevos desarrollos legales han empeorado incluso la situación. Por ejemplo, en marzo de 2010 el Parlamento aprobó la *Ley relativa a la Crisis y la Recuperación Económica (Crisis- en Herstelwet)*¹⁸. Este cuerpo legal quiere promover la economía y acelerar los procesos de toma de decisiones en multitud de

.....

15 Artículo respecto del que los Países Bajos formularon una «reserva» (más bien, «declaración excluyente») al depositar el instrumento de ratificación de la CEAL.

16 En este sentido, la Asociación neerlandesa de municipios (VNG) ha expresado oficialmente en varias ocasiones su posición sobre la conveniencia de establecer un Tribunal Constitucional en el país.

17 Sobre esta peculiar nota del Derecho público neerlandés, vid. KORTMANN, C.: «Le juge et le contrôle de constitutionnalité aux Pays-Bas», *Cahiers de Droit Constitutionnel*, 21 (enero de 2007).

18 Publicada en el Boletín Oficial neerlandés (*Staatsblad*), núm. 135 de 2010

proyectos gubernamentales (construcción de carreteras, parques eólicos, etc.). Todos los proyectos mencionados en los anexos de dicha Ley están sujetos a un procedimiento «rápido» de autorización, donde el acceso a los tribunales está restringido por motivos de eficacia administrativa¹⁹. A saber, el art. 1.4 de la ley restringe el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de las entidades locales en relación con los procedimientos de aprobación de tales proyectos, pues establece que una entidad administrativa de Derecho público que no forme parte del gobierno central (por ejemplo, un municipio), sólo podrá recurrir contra una decisión de aprobación de uno de tales proyectos, si esta decisión se dirige directamente a esa entidad local. Técnicamente, esto produce el resultado práctico de que un municipio no puede impugnar en los tribunales administrativos una decisión adoptada por la Administración central por el cual se apruebe un proyecto de infraestructura que afecte gravemente a ese municipio, dado que no es el «destinatario» formal de esa decisión.

No existen en este momento proyectos legislativos destinados a enmendar o corregir la situación procesal descrita. Aun con todo, es cierto que los Municipios y Provincias pueden demandar al gobierno y a la Administración centrales mediante el sistema general de recursos previsto por la legislación procesal civil. Por lo tanto, un municipio puede actuar ante un tribunal civil como una «persona afectada», una situación que por otro lado se considera suficiente y satisfactoria por el Consejo de Estado para que las entidades locales puedan hacer valer sus intereses.

A la luz de las precedentes consideraciones, es razonable considerar que la actual Constitución neerlandesa y el grupo normativo pertinente no satisfacen las exigencias del art. 11 de la CEAL aunque, como se ha dicho ya, dicho artículo no sea vinculante para los Países Bajos.

II. LOS MUNICIPIOS

1. PLANTA MUNICIPAL

El número de municipios neerlandeses, que en 1945 rondaba el millar, se ha ido reduciendo poco a poco a lo largo de las últimas décadas, hasta dejar esa cifra en 408 (datos de mayo de 2013). Sólo doce de esos municipios tienen menos de 5000 habitantes, lo que a nuestro juicio constituye una planta de la Administración local bastante racional. Hay que tener en cuenta que los Países Bajos tienen una población que ronda los 16,6 millones de habitantes, distribuidos en una

.....

19 Sobre esta Ley, vid. VERSCHUUREN, Jonathan: «The Dutch Crisis and Recovery Act. Economic Recovery and Legal Crisis?», PER/PELJ, 2010, vol. 13, 5.

superficie de 41.543 km²²⁰, lo que hace que la densidad poblacional neerlandesa sea muy elevada (494 hab./km²). Desde el punto de vista de la Administración local, esta alta densidad poblacional, unida al patrón de ocupación humana del territorio (gran densidad de entidades locales, conviviendo en un territorio altamente transformado antrópicamente, población dispersa, etc.) genera evidentes problemas de solapamientos competenciales y de gestión de los asuntos supra-municipales, en materias tan trascendentales como la ordenación territorial y urbanística, la protección del ambiente o la promoción del desarrollo económico, y además genera inevitablemente la necesidad de cooperación intermunicipal.

2. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS

El art. 132 de la Constitución neerlandesa establece que la organización de los municipios y la composición y atribuciones de sus órganos de gobierno y administración serán reguladas por una ley del Parlamento. Como ya nos consta, esa Ley es la *Gemeentewet*. El órgano representativo de gobierno local a nivel municipal es el Consejo Municipal o «Pleno» (*Gemeenteraad* o *Raad*), mientras que el poder «ejecutivo» está residenciado esencialmente en un órgano colegiado (el «ejecutivo local») denominado *College van Burgemeester en Wethouders*, que podríamos traducir libremente como «junta de gobierno», de la que el Alcalde (*Burgemeester*) también forma parte. Aunque el *Burgemeester* puede ser traducido por «el Alcalde», es preciso aclarar desde ahora que los alcaldes neerlandeses son muy diferentes a los españoles, como se verá a continuación. Además, y dentro de la organización municipal de tipo «ejecutivo», la «Junta» y el «Alcalde» tienen fuentes de legitimidad diversas y ejercen competencias igualmente diferentes y propias. Este aspecto de la organización municipal posiblemente constituya una llamativa nota de la Administración local neerlandesa, sobre todo desde la perspectiva española.

Toda la organización municipal en su conjunto se encuentra informada por el principio de «dualización» o «dualidad» (*dualisering*), un enfoque introducido en la Ley de Municipios por la Ley de Dualización (*Dualiseringswet*), y que entró en vigor en marzo de 2002²¹. Este principio significa, en esencia, la neta separación entre el Consejo Municipal (lo que sería nuestro «Pleno del Ayuntamiento») y el «ejecutivo» municipal (que equivaldría a nuestra Junta de

.....

20 Para que el lector pueda comprender mejor las magnitudes aquí manejadas, tal vez sea útil recordar que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene una superficie de 41.624 km², prácticamente idéntica a la de los Países Bajos.

21 Ley de 28 de febrero de 2002, publica en el *Staatsblad* (boletín oficial del estado), núms. 111 y 112 de 2002. El mismo proceso se acometió en la Ley sobre las Provincias en 2003.

Gobierno Local). Esta idea se materializa en el plano orgánico, funcional y competencial entre ambos órganos, en la forma que se describe más adelante.

A. El órgano de carácter representativo: el *Consejo Municipal*

El órgano de gobierno de carácter representativo en el nivel municipal es el *Ge-meenteraad* o *Raad*, y que aquí traducimos como *Consejo Municipal*. Este consejo (similar a nuestro «Pleno del Ayuntamiento», aunque con menores competencias) «representa al conjunto de la población del municipio» (art. 7 de la Ley de Municipios). El consejo municipal está compuesto por miembros elegidos directamente por los vecinos en elecciones locales que tienen lugar cada cuatro años. El sistema electoral es proporcional. Los miembros del Pleno (*raadsleden* en neerlandés, a los que podríamos denominar libremente «concejales») no están sujetos a mandato imperativo alguno (art. 129. 6 de la Constitución neerlandesa), una regla que repite el art. 27 de la Ley de Municipios. El número de concejales es proporcional al número de vecinos del municipio. En la práctica, dicho número oscila entre 9 y 45. Los concejales desempeñan sus cargos por un periodo de cuatro años.

El Consejo es el órgano de representación política por excelencia y «está a la cabeza del municipio» (art. 125.1 de la Constitución). La publicidad de sus sesiones viene impuesta nada menos que por la Constitución (íd.), regla que reitera la Ley municipal (art. 23.1). La *Ley sobre dualización*, de la que se ha hablado ya, modificó el reparto de atribuciones entre el Consejo y la Junta de Gobierno que existía hasta entonces. Tal y como la doctrina neerlandesa lo ha descrito, «desde que la Ley sobre dualización entró en vigor, las atribuciones de tipo normativo han sido asignadas al Consejo, al igual que las competencias para establecer y definir las políticas municipales generales, y el control de la Junta de Gobierno. Así, el Consejo aprueba las ordenanzas y reglamentos municipales («APV») el presupuesto municipal y las cuentas anuales; establece políticas generales en un amplio abanico de áreas, como el transporte, los servicios sociales, la sanidad, la educación, la economía, el medio ambiente, la vivienda y la ordenación del espacio, y toma decisiones en asuntos tan importantes como la alteración de los límites del término municipal, cooperación intermunicipal y las inversiones más importantes. El Consejo, además, puede delegar parte de sus atribuciones en otros órganos de gobierno»²².

B. Órganos municipales con funciones de carácter «ejecutivo»: la *Junta de Gobierno*

El principal órgano municipal de tipo «ejecutivo» es el *College van Burgemeester en Wethouders*, que en esta contribución traducimos libremente como *Junta de Go-*

.....

22 VAN HAAREN-DRESENS, Inc: «Local government...», *op. cit.*, p. 464.

bierno. En este sentido, la Ley de Municipios establece que «el Alcalde y los *wethouders*²³ forman conjuntamente el ejecutivo municipal» (art. 34.1). El número de los miembros de la Junta de gobierno (*wethouders*) es, como máximo, el 20 por ciento del número de miembros del Pleno (art. 36, Ley de Municipios). Los miembros de la Junta son elegidos por el Pleno o Consejo municipal, (art. 35 de la Ley de Municipios). A ellos se agrega el Alcalde, cuyo nombramiento sigue un proceso bien distinto y que se expone más adelante. Por otra parte, y esto es muy importante destacarlo, sobre todo para diferenciar la situación neerlandesa de la española, una vez que un concejal es elegido como miembro de la Junta, pierde su puesto como concejal o miembro del Consejo, dado que ambos puestos no se pueden ejercer simultáneamente, algo que era en cambio posible antes de la Ley de Dualización, pero que esta norma prohíbe actualmente. Ello consagra una completa separación orgánico-subjetiva entre Junta y Pleno. Otro aspecto destacable, y distinto de la situación española, es que la composición de la junta de gobierno reproduce la composición partidista del pleno o consejo municipal, de modo que en la Junta de gobierno debe haber un número de miembros de cada partido, que sea proporcional al número de concejales que cada formación política tenga en el Pleno.

Las atribuciones y competencias de carácter «administrativo» o «ejecutivo» están residenciadas en el ejecutivo municipal, mientras que el Consejo Municipal es responsable de adoptar las políticas locales más importantes y de controlar su materialización por parte del ejecutivo. Por su parte, el ejecutivo es responsable ante el Consejo o Pleno, quien además establece un código de conducta para los miembros de la Junta (art. 41c, Ley de Municipios). Los miembros de la Junta reciben unas remuneraciones o dietas pagadas por el municipio, en los términos que establezca el Consejo. Como regla general, la Junta de gobierno posee los poderes de gobierno ordinario, de administración y gestión de la entidad local. A su vez, la junta puede delegar el ejercicio de sus competencias en otros órganos o comisiones municipales.

C. El Alcalde

De todos los elementos orgánicos municipales (y posiblemente de todo el régimen local neerlandés), el Alcalde es posiblemente el más peculiar, al menos desde

.....

23 Es difícil traducir rectamente el término *wethouders* en lengua castellana. La traducción habitual del término es la de «concejal» o «regidor», acepción insatisfactoria por las razones que se exponen en el texto principal. Desde luego, tampoco son «tenientes de alcalde» al modo español. La forma más neutra sería llamarlos «miembros de la Junta de gobierno», aunque hay que hacer la expresa e importante salvedad de que no se pueden confundir con los miembros de la Junta de gobierno local de nuestros municipios, dado que estos son nombrados libremente por el Alcalde, mientras que en los Países Bajos la situación es muy diferente.

la perspectiva española. El Alcalde es el representante ordinario del municipio²⁴ y preside tanto el Consejo como la Junta de Gobierno (arts. 9 y 34.1, respectivamente, de la Ley de Municipios). El Alcalde también está investido con el mandato o potestad de «catalizar» o dinamizar la actividad de la Junta de gobierno, dado que convoca y preside sus sesiones (art. 53, Ley de Municipios), y se supone que ha de «promover la coordinación de las políticas del ejecutivo municipal» (art. 53a). Además, y esto hay que recalcarlo, su mandato dura en principio seis años, no cuatro (como sucede con el Consejo o la Junta de Gobierno) mandato que es renovable indefinidamente. Es decir, que cada vez que se constituye el Pleno o Consejo municipal tras las elecciones locales, se encuentra con un alcalde que ya está en el cargo. Dicho de otro modo, durante su(s) mandato(s) sexenal(es), el mismo alcalde ha de trabajar con diferentes Consejos y con diferentes Juntas de Gobierno.

El Alcalde posee un extenso número de competencias de carácter ejecutivo: tiene la tarea general de poner en práctica, de materializar, las políticas, planes y programas aprobados por el Consejo o por la Junta de Gobierno. Es más, en relación con el programa de gobierno de la Junta, el Alcalde ha de ser oído cuando dicha órgano colegiado discute y aprueba dicho programa (art. 35.2, Ley de Municipios). Es el Jefe de todo el personal de la Administración municipal así como de la Policía local; debe salvaguardar tanto el orden público así como la disciplina y el control de las actividades que se llevan a cabo en espacios públicos. Es también el responsable de gestionar las situaciones de emergencias locales (art. 175-6, Ley de Municipios), etc. Es decir, es el órgano de gestión ordinaria *par excellence*.

El aspecto sin duda más interesante (y polémico) de los alcaldes en los Países Bajos, es su estatuto, comenzando por su nombramiento, dado que no son elegidos directamente ni por los vecinos (tal y como sucede en numerosos países europeos) ni por el Pleno o Consejo (como sucede en España). En la actualidad, el art. 131 de la Constitución neerlandesa establece que «Los comisarios del Rey y los alcaldes serán nombrados por Real Decreto». Por su parte, el art. 61 de la Ley de Municipios dispone que «el Alcalde será nombrado por un periodo de seis años por medio de Real Decreto, a propuesta de Nuestro Ministro». Esta referencia ha de entenderse hecha al ministerio del Interior y de relaciones del Reino (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) también conocido por las siglas BZK.

La Administración local parece estar caracterizada por un elemento de nombramiento jerárquico, al menos en la cúspide de la organización municipal. Este aspecto del régimen local neerlandés obedece a una vieja tradición histórica que

.....

24 Art. 171 de la Ley de Municipios.

se remonta a la Constitución neerlandesa de 1815 pero que suscita numerosas interrogantes, entre las que figuran al menos las siguientes: a) ¿conculca el principio democrático que debe presidir todo régimen local avanzado?; b) ¿es un vestigio del pasado que debe ser actualizado para ponerse en línea con los países europeos avanzados?; y sobre todo por lo que respecta al plano jurídico; c) ¿es compatible esta situación con las obligaciones que se derivan para los países que la han ratificado (como es el caso de Países Bajos) del art.3.2 de la CEAL? Sobre este aspecto se volverá más adelante.

El procedimiento de nombramiento de los alcaldes ha generado ciertamente un debate político, social y mediático importante en los Países Bajos durante las últimas décadas y ha merecido la atención incluso de organizaciones internacionales como el Consejo de Europa²⁵. Hace algunos años (2004-2005) se formularon varias iniciativas legislativas en la Cámara de Representantes sobre este asunto. Una de las propuestas se refería a la elección directa del alcalde por parte de los vecinos, que se llevaría a efecto en una sola vuelta, y al mismo tiempo que la elección del Consejo municipal²⁶. El segundo proyecto legislativo introducía en la Ley de Municipios los cambios exigidos por la entronización de la elección del alcalde²⁷. Sin embargo, esas propuestas no llegaron a ser aprobadas por el Legislativo.

Actualmente, y aunque teórica y formalmente el Alcalde es nombrado por el Rey, en realidad es previamente «seleccionado» por el Consejo, parecer que se acaba imponiendo en la práctica. En su momento (1999) la Ley de Municipios (art. 61) ya estableció una importante participación del Consejo en el procedimiento de nombramiento de los alcaldes, participación que fue aquilatada por otra reforma legal de 2001. El procedimiento habitual es el siguiente: cuando el puesto de alcalde queda vacante (bien por expiración del mandato del precedente o por otras razones sobrevenidas), el Consejo establece el «perfil» o los requisitos que debería reunir el próximo alcalde (capacidad directiva, experiencia previa en el desempeño de puestos de alcalde en otros municipios, la gestión exitosa de proyectos municipales, etc.). La vacante es anunciada en diferentes medios y a la misma se presentan varios candidatos, que «concurran» por la

.....

25 Vid. Informe de verificación del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa de 1999. El asunto del nombramiento de los Alcaldes neerlandeses fue objeto de una consideración detenida por parte de dicho Congreso en su informe de verificación del año 2005 (parte II, párrafos 11-27).

26 *Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Wet verkiezing burgemeester, nr. 29865.*

27 *Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Wet introductie gekozen burgemeester, nr. 29864.*

plaza. Se nombra un «comité confidencial» en el seno del Consejo Municipal, que es responsable de valorar a los diferentes candidatos, proceso que incluye desde luego la celebración de entrevistas, en las que el candidato expone su visión del futuro municipal y su desempeño en puestos anteriores, etc. Como consecuencia del proceso de valoración de los candidatos presentados, el *comité confidencial* informa al Consejo, y selecciona dos candidatos (en casos excepcionales, sólo un candidato), que conforman una propuesta que es cursada directamente al Ministro del Interior. Dicho ministro sólo se puede desviar de la recomendación del Consejo sobre la base de argumentos justificados y razonados (art. 61.6, Ley de Municipios). Acto seguido, el Ministro del Interior eleva la propuesta de Real Decreto de nombramiento del Alcalde correspondiente, que es firmado por el Rey.

Como puede apreciarse por la descripción precedente, el estatus del alcalde neerlandés es muy diferente del español. Parecería que estemos ante una suerte de «mánager» o «gerente general» del Municipio, pues en la práctica hay una auténtica suerte de «carrera administrativa» en el mundo o «colectivo» de los alcaldes. La *carrera* comienza cuando un candidato sin experiencia en el desempeño del puesto de alcalde (pero que puede tenerla en el sector público municipal) se presenta a una vacante anunciada (normalmente lo será de un municipio pequeño). Una vez cumplido su o sus sexenios al frente de dicha alcaldía, puede ya presentarse al puesto vacante de alcalde de municipios de mayor tamaño, pues ya tiene una experiencia demostrada; y así sucesivamente, hasta lograr, en su caso, ocupar la alcaldía de alguno de los grandes municipios del país (Amsterdam, Rotterdam, la Haya, etc.), cosa que obviamente sólo estará al alcance de un puñado de estos profesionales.

Los alcaldes suelen proceder de otros municipios diferentes a aquel a cuya alcaldía se presentan como candidatos y, a lo largo de su vida, pueden desempeñar sucesivamente la alcaldía de varios municipios. El Municipio les suele ofrecer una vivienda (la misma casa que ocupan todas las personas que han ocupado el puesto de alcalde previamente) y unas condiciones salariales y otros beneficios acorde con el tamaño, importancia y riqueza particular del municipio.

Este carácter aparentemente «burocrático-funcionario» del Alcalde contrasta vivamente con sus competencias y perfil y rango, por lo que los alcaldes neerlandeses tienen un perfil institucional que es único en el Derecho comparado. Por ejemplo, y como se ha dicho ya, el Alcalde no solo preside tanto el Consejo como la Junta de Gobierno, sino que es el auténtico impulsor y motor de la Administración municipal, además de su representante ordinario y de facto la «cabeza visible» del municipio. En los Países Bajos, el Alcalde no puede ser conceptualizado como un gestor independiente, como un mero «gerente» o directivo profesional. Tiene su propio perfil y funciones, independiente del consejo

(incluso puede solicitar la anulación de las decisiones del Consejo ante el Ministro del Interior, vid. *infra*). Tampoco es estrictamente un político, pues no resulta de la dinámica política, aunque tiene que tener una visión *política* de la vida local y debe estar por encima de las *luchas políticas* municipales.

La cuestión de si la regulación tradicional neerlandesa sobre el nombramiento de Alcaldes cumple con la letra y el espíritu del art. 3.3 de la CEAL, según se ha anticipado más arriba, debería ser brevemente analizada. A saber, dicho precepto exige que el gobierno local sea ejercido «por consejos o asambleas integradas por miembros elegidos libremente por votación secreta sobre la base de sufragio directo, igual, universal, y que pueden poseer órganos ejecutivos responsables ante ellos». Estas últimas palabras plantean naturalmente la cuestión de si un Alcalde neerlandés («órgano ejecutivo» en virtud del art. 3.3) puede ser considerado como *responsable* ante el Consejo Municipal. Esto significaría no sólo que el Alcalde tiene que informar y «responder» por su gestión al Consejo, sino si el Consejo puede destituir al Alcalde y finalizar su mandato en los casos de pérdida de confianza o mala comunicación política.

La respuesta a esta incógnita debe ser positiva, a la luz del marco legal actual. Por un lado, ya se ha visto que *de facto*, los alcaldes son «seleccionados» o «nominados» por los consejos o plenos municipales, aunque formalmente el nombramiento en el cargo proceda de la Administración central. El sistema actual ha resultado ser eficaz y razonable, según opinión dominante en el mundo local.

Por otro lado, existe una clara «responsabilidad» del Alcalde respecto del Consejo Municipal. Esto se puede apreciar en diferentes aspectos de su mandato, e incluso en lo que concierne a su continuidad en el cargo, que son regulados por la Ley de Municipios. Para empezar, dicha norma establece que «el Alcalde recibirá una remuneración por parte del Municipio, en los términos fijados por o en virtud de una Orden aprobada en Consejo» (art. 66.1). Del mismo modo, se establece que «el consejo promulgará un código de conducta para el Alcalde» (art. 69.2), así como que el Alcalde está obligado a vivir en el municipio, obligación que sólo puede levantar el Consejo (art. 71.2). Pero sin duda las previsiones más importantes en términos de esta responsabilidad política del Alcalde son las siguientes: por un lado, la responsabilidad por la gestión del Alcalde respecto del Consejo está expresamente proclamada tanto como órgano monocrático o a título individual (art. 180) como en su condición de miembro de la Junta de Gobierno, dado que esta es también responsable por su gestión ante el Consejo, responsabilidad que no solo se predica del colegio en su conjunto, sino de cada uno de sus miembros individualmente considerados (art. 169). Por otro lado, y de modo aún más patente, el art. 61b.2 de la reiterada Ley de Municipios establece que «si existiera una relación seriamente deteriorada entre el Alcalde

y el Consejo, éste podrá cursar una recomendación de remoción del puesto a nuestro Ministro, a través del Comisario del Rey». Aquí también la intervención del Ministro del Interior es prácticamente un acto debido, dado que sólo puede desoír la «recomendación» del Consejo Municipal sobre la base del informe negativo del Comisario del Rey (habitualmente improbable) o sobre otras bases sustanciales (art. 61b.7). Por lo tanto, está claro que el Consejo puede poner fin a las funciones del Alcalde, y hay aquí una «responsabilidad» clara, por causas políticas o de competencia personal.

D. Otros órganos y estructuras municipales

Los municipios neerlandeses gozan de un alto grado de autonomía a la hora de determinar su organización interna. Dentro de los límites de la legislación estatal, el Pleno del Ayuntamiento y la Junta de Gobierno pueden acordar la creación de una amplia gama de diferentes comités y estructuras internas:

a) Por una parte, el Pleno puede establecer comisiones sectoriales y específicas, que pueden encargarse de preparar la toma de decisiones del Consejo y consultar con el ejecutivo municipal o con el Alcalde. Ni este ni los miembros de la junta (*wethouders*) pueden ser miembros de dichas comisiones. La composición de las comisiones debe respetar una representación equilibrada de los partidos presentes en el Pleno y su presidente debe ser un concejal (art. 82, Ley de Municipios).

b) Por otro lado, tanto el Pleno como el Alcalde y la Junta de gobierno pueden establecer comisiones ejecutivas que pueden ejercer las competencias que aquellos órganos les deleguen (art. 83, Ley de Municipios).

c) Finalmente, los ayuntamientos pueden establecer estructuras orgánicas inframunicipales a través del correspondiente reglamento orgánico (art. 87, Ley de municipios). Estos órganos territoriales desconcentrados se componen a su vez de un Consejo y de un comité ejecutivo, que reciben la responsabilidad de gobernar los asuntos del distrito y que incluso pueden recibir del Consejo municipal la potestad de aprobar ordenanzas, de aplicación limitada al territorio del distrito. Los miembros de los consejos de distrito son elegidos directamente por los vecinos residentes en el mismo y que tengan el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Las ciudades en las que las estructuras inframunicipales están más desarrolladas son Rotterdam y Amsterdam. En el caso de la capital del Reino, Amsterdam ha poseído tradicionalmente diferentes distritos municipales (*stadsdelen*). En la actualidad, la ciudad de Amsterdam está dividida en siete distritos municipales: Stadsdeel West, Stadsdeel Noord, Stadsdeel Oost, Stadsdeel Zuidoost, Stadsdeel Centrum, Stadsdeel Zuid y Stadsdeel Nieuw-West. Cada distrito municipal posee importantes competencias propias o recibidas por desconcentración

territorial de los órganos centrales municipales; también dispone de su propio presupuesto, de sus propios funcionarios y de sus propias instalaciones y sedes (*Stadsdeelkantoren*).

La fiscalización, control y auditoría de las cuentas municipales es otra esfera en la que los Municipios pueden adoptar importantes decisiones organizativas autónomas. La Ley de Municipios impone a los municipios la obligación de tener un órgano específico para cumplir esa importante función, pero los municipios son libres de elegir entre las opciones que les ofrece la Ley. Normalmente, los grandes y medianos cuentan con su propia oficina de auditoría y control financiero, aunque los pequeños municipios suelen establecer un órgano conjunto de fiscalización y control.

Igualmente en el terreno de las decisiones autoorganizativas concernientes al control interno de su actividad, merece la pena hacer referencia a la figura de los defensores del pueblo municipales (y provinciales). En este sentido, la protección de los derechos humanos a nivel local y provincial se encuentra muy desarrollada en los Países Bajos. De hecho, las entidades locales neerlandesas están obligadas por la Ley a establecer un órgano que ejerza las funciones de «defensor del pueblo», ya sea monocrático (*Ombudsman*) o de carácter colegiado (*Ombuds comité*). Esta obligación viene establecida tanto en la Ley de Municipios como en la Ley de Provincias. El *Ombudsman* de cada entidad local no solo controla cómo las autoridades públicas locales y sus empleados se relacionan con los ciudadanos, poniendo el foco en la defensa formal de los derechos fundamentales, sino que también detecta casos de «mala administración» y hace recomendaciones para la mejora de los servicios públicos. Los consejos municipales o provinciales pueden establecer y nombrar a un ombudsman municipal o provincial propio, o pueden asociarse para nombrar a un ombudsman «mancomunado». Un municipio o provincia también se puede adherir a un ombudsman de otro municipio o provincia que ya esté funcionando. Si un municipio o una provincia no establecen de forma individual o mancomunada un ombudsman local, o no se adhiere a un ombudsman local ya operativo, el *Ombudsman* nacional tiene *de iure* jurisdicción sobre dicha entidad local²⁸.

En cuanto a sus recursos humanos (y por lo que interesa desde la perspectiva del art. 6.2 de la CEAL), los municipios neerlandeses tienen la potestad y la

.....

28 Todas las provincias y las importantísimas comisiones hídricas tienen su propio *Ombudsman*. El *Ombudsman* nacional actúa no solo en relación con la administración central, sino también con 298 municipios (lo que constituye un 73 % del total, 408). Hay aproximadamente unos 25 a 30 *Ombudsmen* para los restantes 110 municipios. Muchos de ellos tienen un *Ombudsman* compartido, como en el caso del *Ombudsman* de Amsterdam, que actúa sobre 7 municipios, la capital y otros seis vecinos.

autonomía para contratar a sus propios empleados públicos. No existe un sistema centralizado de selección de funcionarios a nivel «nacional», una suerte de *Fonction Publique Territoriale* a la manera francesa, ni existen cuerpos de funcionarios de habilitación de carácter nacional, a la española. Cada municipio es, en ese sentido, «independiente». Tampoco existen las «oposiciones» al modo que se entienden en España. Los candidatos son seleccionados para puestos específicos o para proyectos concretos, a través de procedimientos que comúnmente se consideran transparentes, abiertos, justos y *limpios*. Sin embargo, la Ley municipal establece la obligación de que en todo Ayuntamiento existan dos puestos o cargos de perfiles similares, y que en España recaen en la única persona del Secretario municipal. Por un lado el *Secretaris* y por otra el *Griffier*. El primero de ellos, regulado en los arts. 102 a 106 de la Ley municipal, es un órgano de asistencia y asesoramiento, dación de fe y secretariado, a la Junta de Gobierno y al Alcalde, y es nombrado y separado por dicha Junta. El *Griffier* responde al mismo perfil, pero en este caso asiste al Pleno o Consejo municipal, quien lo nombra y separa. Como puede verse, la dualización municipal se lleva incluso a las funciones de Secretario municipal.

3. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

Los municipios neerlandeses poseen numerosas competencias, potestades y responsabilidades en diversos ámbitos de la vida local y de la actividad administrativa: medio ambiente, vivienda, servicios sociales, tráfico, urbanismo, cultura e infraestructuras recreativas, servicios sociales y programas asistenciales, etc. Aparte de la potestad de aplicar las leyes y los reglamentos estatales, los ayuntamientos también están dotados de la potestad de planificación, por ejemplo en el campo del Urbanismo. Por otro lado, los municipios (y también las provincias) también disponen de la potestad reglamentaria, que la Constitución les asigna expresamente (art. 127) dado que los consejos municipales pueden aprobar, con el debido respeto a las leyes nacionales, estatutos, ordenanzas y reglamentos municipales para diferentes propósitos: el establecimiento de estructuras organizativas, la gestión y recaudación de impuestos y tasas locales, la regulación de actividades privadas o mercantiles, etc. En resumidas cuentas, nada podría apoyar la idea de que en los Países Bajos los municipios no son realmente actores «clave» y vigorosos de la vida pública.

Sin embargo, y a diferencia del régimen español, no hay una «reserva» o «núcleo duro» de *materias* en las que los Municipios deban necesariamente ejercer *competencias* «inherentes» y que se «impongan» al legislador sectorial, derivados de la Constitución, de la Ley o la jurisprudencia. No existe, pues, un conjunto integral o codificado de competencias de los Municipios en el ordenamiento jurídico de los Países Bajos. La Ley de Municipios no incluye este tipo de

enumeración. Las diferentes y precisas competencias que los municipios poseen en los diferentes campos de la acción administrativa son identificados por las leyes y reglamentos nacionales sectoriales. En consecuencia, dichas competencias pueden ampliarse o reducirse por el legislador estatal. Sin embargo (y para asombro del visitante que cree en la utilidad y aún necesidad de las salvaguardias constitucionales), la inexistencia de «diques de contención»²⁹ jurídico-constitucionales (que puedan actuar frente a la actividad legislativa de configuración del haz competencial municipal) no constituye, para los dirigentes locales de ese admirable país, motivo de especial preocupación o reivindicación. El peso de la Historia, la cultura política del país, la tradición municipalista y provincialista, el sentido común, la práctica de la consulta y el diálogo interterritorial previo a cualquier operación de reconfiguración de las competencias locales, sirven en este campo de límite suficiente (al menos en teoría) frente a la arbitrariedad excesiva del legislador.

Existe además un principio general del Derecho público neerlandés que salvaguarda el protagonismo competencial de los municipios. Según dicho principio, las responsabilidades gubernamentales deben ser ejercidas por la Administración que pueda hacerlo de forma más apropiada. De acuerdo con esta idea, el Ministro del Interior está obligado por Ley a fomentar la descentralización con respecto a los municipios³⁰, y cualquier propuesta de medida que suponga que la Administración central o provincial asuma materias concernientes a la política municipal, sólo puede ser adoptada si el asunto en cuestión no puede ser atendido de manera más eficiente y eficaz por los ayuntamientos (art. 117.2 de la Ley de Municipios). Vemos aquí una clara proclamación del principio de subsidiariedad. El *Código de Relaciones Inter-Administrativas* de 2004/05 (vid. *infra*) dio una gran importancia a dicho principio, vertebrador del modo de gestionar los asuntos públicos, reformulándolo bajo el lema «local si es posible, central si es necesario». Por lo tanto, las responsabilidades sólo pueden ser asignadas a las administraciones «superiores» si ello es necesario por razones de eficiencia y economía. Si el Legislador desea asignar una responsabilidad administrativa determinada a la Administración central, debe justificar expresamente por qué esa responsabilidad no puede ser ejercida por los municipios y/o provincias.

Con respecto a la plenitud, integridad y exclusividad de las responsabilidades y competencias municipales que son «propias», puede considerarse que las mismas satisfacen tales criterios, lo cual no excluye el ejercicio de poderes

.....

29 Por utilizar un símil que tan bien casa con el país.

30 Art. 117.1, Ley de Municipios. Esta cláusula general no es una palabra vacía, sino que ha generado ya en el pasado (y está produciendo en la actualidad) diferentes procesos de descentralización (vid. *infra*).

de supervisión y control por parte de la Administración central (vid. epígrafe siguiente).

Aparte de las competencias que podríamos denominar «propias» o autónomas, los municipios también ejercen un conjunto importante de competencias que se podrían denominar «delegadas». En efecto, la Constitución neerlandesa regula en su art. 124.2 un concepto esencial del régimen local, que se denomina en neerlandés *medebewind* y que puede conceptualizarse como la obligación que los entes territoriales pueden verse impuesta de administrar los asuntos locales en virtud de una ley o decisión superior, o también como el conjunto de competencias cuyo ejercicio es transferido por el Estado, estableciendo el mismo un conjunto exhaustivo de requisitos jurídicos y operativos para el ejercicio de dicha competencia. Así reza el art. 124.2, en la versión «auténtica» u oficial al castellano que utilizamos en esta contribución, que (al menos en este punto) no es muy clara o satisfactoria: «la reglamentación y administración podrán exigirse de los respectivos órganos de administración provincial y municipal por o en virtud de la Ley»³¹. Cuando un ente local actúa bajo un régimen de *medebewind*, su autonomía y su capacidad de tomar decisiones son mucho más reducidas en comparación con las competencias propias o «autónomas». No hay que olvidar que, en el régimen de *medebewind*, los Municipios son «requeridos» (es decir, obligados) a prestar un servicio determinado, a ejecutar una determinada función, competencia o servicio que están profundamente regulados por la autoridad central. Por lo tanto, los Municipios carecen en esos casos de la capacidad misma de decidir si actuar o no, y además la forma de desempeñar la función o responsabilidad no les deja tampoco elección respecto de la forma de ejercerla. Es más: la propia Constitución incluso prevé normas específicas en el caso de que los municipios incumplan sus *obligaciones* en régimen de *medewebind* (art. 132.5).

Un buen ejemplo de competencia que los Municipios ejercen en régimen de *medebewind* en los Países Bajos es la expedición del pasaporte a los vecinos de la localidad. Al ejercitar dicha competencia (inicial, o «inherentemente» estatal, en principio) los ayuntamientos deben limitarse a aplicar literalmente las leyes, reglamentos e instrucciones aprobadas por el Parlamento, por el Gobierno y los departamentos correspondientes. Utilizando una vieja terminología presente en varios derechos administrativos continentales, podría decirse que la figura neerlandesa de la *medebewind* constituye una suerte de utilización de los municipios como administración indirecta del Estado. Tal y como lo ha descrito la doctrina neerlandesa, en esos casos «no existe margen para la formulación de política pú-

.....

31 Otra versión española de esta crucial disposición reza como sigue: «La Ley podrá exigir a las administraciones provinciales y municipales actuaciones reglamentarias y administrativas».

blica, sino una mera obligación de aplicar mecánicamente la legislación aprobada por las autoridades centrales»³².

Desde ese punto de vista, el Ordenamiento jurídico neerlandés confía a los Municipios un haz competencial que puede ser valorado como «justo» o «razonable», a la luz del carácter «unitario» del sistema territorial del país. Los municipios gozan realmente de autonomía decisoria, de libertad y discreción a la hora de administrar, planificar y regular los asuntos locales. Así figura en su tradición, así actúan en la práctica y así son vistos por políticos y ciudadanos. Por otro lado, en los últimos años el gobierno central ha llevado a cabo varios procesos de descentralización en favor de los municipios, y uno nuevo está en marcha en la actualidad, que va a atribuir a los aquellos otra parte significativa de los asuntos y las responsabilidades públicas, en un campo muy sensible para los residentes locales como son los servicios sociales. Consecuentemente, no puede decirse que hoy exista una reclamación sustancial o recurrente de los representantes locales en el sentido de que las actuales competencias municipales sean insuficientes o accesorias. Existe, más bien, un estado de *no-insatisfacción* entre las organizaciones representativas del mundo local sobre estas cuestiones, aunque también se encuentra extendida la constatación de que en los últimos años se han incrementado los supuestos de actuación municipal en régimen de *medebewind*, con todos los aspectos negativos que ello supone.

4. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

A. Contexto general

Los tres niveles territoriales de los Países Bajos mantienen un conjunto complejo de relaciones de cooperación, coordinación, asistencia mutua, comunicación e información previa³³, etc. Aparte de este conjunto de relaciones formalizadas, que están debidamente reguladas en las correspondientes normas, es importante resaltar que la cultura política del país otorga una gran importancia a la negociación y al pacto, que se proyecta desde luego en el vector de las relaciones interterritoriales. El fruto más importante de esta «cultura del pacto» es sin duda el denominado «Código de relaciones interadministrativas», que fue suscrito en noviembre de 2004 por el gobierno central y las asociaciones representativas de los municipios (VNG) y de las provincias (IPO, vid. *infra*). Un nuevo código se volvió a aprobar en enero de 2013. En el sector más concreto de las haciendas locales, por lo menos dos veces al año hay una reunión formal (llamada *Bofv*) entre el Gobierno y los representantes de las autoridades locales, en el que se

.....

32 VAN HAAREN-DRESENS, Ine: «Local government...», *op. cit.*, p. 465.

33 Vid. arts. 112 y ss., Ley de Municipios.

analizan las cuestiones financieras. En junio de 2010, las entidades locales y el Gobierno central adoptaron en La Haya una posición común sobre el futuro de la política de cohesión europea, etc.

Las relaciones interadministrativas concitan gran atención política en los Países Bajos. En especial, la sección consultiva del Consejo de Estado (*Raad van State*) lleva a cabo una revisión periódica de dichas relaciones, de acuerdo con lo que establece el art. 15.2 de su Ley reguladora, a solicitud del gobierno central. Los informes periódicos del Consejo llevan a cabo una descripción general de dichas relaciones, ilustrada con ejemplos concretos, introducen observaciones y formulan recomendaciones. El segundo de dichos informes (denominado «Descentralizado allí cuando sea posible, centralizado cuando sea necesario») ya incluyó varias recomendaciones al gobierno central, entre las que figuraba la adopción del principio que da título al informe mismo, por lo que abogaba claramente por el principio de subsidiariedad. El tercer y último de los informes elaborados hasta la fecha (2013) se titula «Puede hacerse mejor: un nuevo examen de las relaciones interadministrativas», y originó una respuesta oficial del Ministerio del Interior, así como una reacción conjunta de las asociaciones representativas de municipios y provincias, dirigidas al Senado y a la Cámara de Representantes³⁴. En dicha reacción, los actores locales se centraron sobre todo en los procesos de descentralización en marcha, que a juicio de aquellos se van a desarrollar a demasiada velocidad; que no atribuyen a los entes territoriales los recursos financieros necesarios; y que se van a consumir sin que haya tenido lugar una negociación suficiente entre la Administración central y la local. Por lo tanto, las relaciones interadministrativas son un asunto espinoso en el escenario político holandés y continuarán atrayendo ulteriores discusiones y debates.

B. Supervisión y control por parte de las administraciones «superiores»

En la tradición político-constitucional neerlandesa, la supervisión de las actividades municipales por parte de la provincia y de la Administración central se considera como un ingrediente natural del régimen local que sirve de contrapeso a la autonomía local. La propia Constitución establece dicha supervisión en su art. 132, pero la somete a una rigurosa reserva de Ley y un régimen restrictivo: «La ley regulará la vigilancia³⁵ sobre estos órganos de administración» (apdo. 2, se refiere a los órganos de administración de municipios y pro-

.....

34 *Réaction de l IPO, de l UvW et de VNG au troisième examen périodique du Conseil d Etat* (25 de abril de 2013).

35 La versión «oficial» española de la Constitución neerlandesa que aquí manejamos habla de «vigilancia», aunque parece más propio hablar de «supervisión y control».

vincias) y «los acuerdos de estos órganos de administración sólo podrán ser sometidos a vigilancia previa en los casos que se establezcan por o en virtud de la Ley» (apdo. 3). En este punto, cabe recordar que los Países Bajos expresaron una «reserva» en relación con el art. 8.2 de la CEAL cuando la ratificó. En cualquier caso, el sistema neerlandés excluye cualquier forma de control *a priori* o *ex ante* de los actos y acuerdos, planes y ordenanzas por parte de las autoridades centrales, salvo en los casos estrictamente previstos por la ley³⁶. La supervisión y control interadministrativos pueden ser también ejercidos *ex post*, pero las decisiones locales sólo pueden ser anuladas por virtud de Real Decreto y sobre la exclusiva base de que sean contrarios al Derecho o al interés general (art. 132.4 de la Constitución).

Los arts. 259 a 281 de la Ley de Municipios regulan los casos en que las autoridades estatales han de aprobar previamente las decisiones municipales, o pueden suspenderlas o anularlas si se trata de actos o acuerdos adoptados en forma definitiva. Estos escenarios merecen una exposición por separado:

a) *Aprobación previa* : Las decisiones de las autoridades municipales sólo están sujetas a la aprobación previa de la Administración central en los casos determinados por una ley o por un reglamento provincial dictado en desarrollo o ejecución de una ley nacional (art. 259, Ley de Municipios). Esta aprobación se otorga por Real Decreto, adoptado a propuesta del Ministro competente por razón de la materia. Si dicho ministro entendiera que se debe denegar la aprobación solicitada (por motivos de legalidad) ha de requerirse un dictamen del Consejo de Estado sobre la licitud de dicha denegación, lo que indudablemente constituye una salvaguarda para las entidades locales.

b) *Suspensión y anulación de los acuerdos locales*: un acuerdo o acto, expreso o presunto, adoptado por la Administración municipal puede ser suspendido o anulado *a posteriori* por Real Decreto, aunque solo por estrictas razones de legalidad o para la protección del interés general. En este caso (y de manera harto curiosa para el observador foráneo) el control estatal es desencadenado a solicitud del Alcalde. La Ley de Municipios describe detalladamente el procedimiento que ha de seguirse en este caso, en el que no podemos extendernos. Una vez adoptado, en su caso, el pertinente Real Decreto de suspensión o anulación, se publica en el Boletín Oficial y el órgano local autor de la decisión combatida (el Pleno o la Junta de Gobierno) está obligado a dictar un nuevo acto o acuerdo, tomando en consideración lo dispuesto en el Real Decreto.

.....

36 Vid. Direction de l'Initiative parlementaire et des délégations-Sénat, *Note sur le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales*, septiembre de 2011, pp. 23-25

Aunque a primera vista el descrito marco legal pueda juzgarse insatisfactorio desde la perspectiva de la autonomía local (aunque no reprochable desde la perspectiva de la CEAL, dada la «reserva» neerlandesa al art. 8 de la misma) una vez más hemos de recurrir a la realidad y a la práctica para encuadrar correctamente dicho juicio. Desde esa perspectiva, en el país se considera mayoritariamente que la aplicación real de la «supervisión genérica» es muy rara en la práctica, por lo que no supone una agresión real a la autonomía local.

La legislación sectorial suministra otros dos ejemplos de controles sobre la actividad municipal: en primer lugar, las leyes y reglamentos sobre presupuestos y haciendas locales (*Financiële Verhoudingswet*) establecen un sistema de controles y una intervención precisa de la Provincia sobre la actividad financiera de los municipios, cuando estos presentan un desequilibrio presupuestario. En segundo lugar, la denominada «Ley Nerpe» (relativa al cumplimiento de las normas europeas por parte de las entidades públicas)³⁷ establece diversas disposiciones que permiten a los ministerios sectoriales ejercer una supervisión y control acrecentados sobre cualquier entidad pública (incluidos los entes locales) que incumplan las obligaciones dimanantes en virtud de las disposiciones europeas (por ejemplo en la aplicación de subvenciones). Además, establece que si la UE impone a los Países Bajos multas por incumplimiento del Derecho europeo, y dicho incumplimiento es imputable a una o varias entidades locales, el Estado afrontará en primer lugar el pago de dichas multas, pero podrá posteriormente repercutir el importe de las mismas sobre las entidades locales incumplidoras.

5. HACIENDA MUNICIPAL

Los recursos financieros de las entidades locales constituyen posiblemente el asunto más controvertido y candente del régimen local neerlandés, aunque hay que recordar que el país también formuló una reserva a la CEAL en esta materia cuando la ratificó (en concreto, al art. 9.5)³⁸. En términos puramente jurídicos, el art. 132.2 de la Constitución neerlandesa establece que «la Ley determinará los impuestos que se podrán recaudar por la administración provincial y municipal,

.....

37 *Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten*, de 24 de mayo de 2012

38 La situación de las haciendas locales ha merecido la atención del Consejo de Europa, a través del Congreso de Poderes locales y regionales, quien ha expresado su valoración negativa acerca de una situación que considera insatisfactoria. Vid. *Recommendation 180 (2005) on the state of local finances in the Netherlands*. En dicho documento, el citado Congreso puso de manifiesto que el sistema de neerlandés de impuestos locales se caracterizaba por el hecho de que el 83 % de todos los ingresos tributarios locales provenían del impuesto de bienes inmuebles; que la proporción de ingresos tributarios locales sólo suponía un 8,8 % de los ingresos municipales totales y que los impuestos locales solo suponían el 1,1 % del PIB del país.

y regulará las relaciones financieras entre estas y el Estado». La de municipios recoge extensas disposiciones sobre las haciendas municipales (arts. 186-266), y la ya citada *Financiële Verhoudingswet* regula las relaciones financieras interterritoriales. En síntesis, la situación actual de las haciendas municipales en los Países Bajos puede ser descrita del siguiente modo:

A. Fuentes de ingresos municipales

Los municipios disponen de varias fuentes de ingresos:

- a) Impuestos y tasas locales. Aunque hay varios tipos de ingresos tributarios (sobre permisos urbanísticos, pernoctaciones turísticas, animales de compañía, etc.), el impuesto local por excelencia es el impuesto sobre bienes inmuebles. Sin embargo, la amplitud de los recursos tributarios municipales sufrió un importante varapalo en 2005, cuando se modificó la Ley reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para establecer la exención del pago del impuesto por parte de las viviendas que se encuentren alquiladas, lo que provocó una merma significativa en la recaudación municipal de este impuesto.
- b) Una transferencia o subvención general (*algemene uitkering*), que reciben de un Fondo de Financiación gestionado por la Administración central y que se denomina «Fondo Municipal» (*Gemeentefonds*). Transfiere a cada municipio un importe dinerario, de acuerdo a un complejo conjunto de criterios, datos y coeficientes (más de 50).
- c) Transferencias o subvenciones específicas, que están vinculadas a la gestión de los servicios conjuntos o «integrados» (*integratie-uitkering*) y a la de los servicios descentralizados (*decentralisatieuitkering*)³⁹;
- d) Subvenciones específicas asociada a proyectos concretos, y que pueden recibir de diferentes ministerios (*specifieke uitkering*);
- e) otros ingresos (patrimoniales, rendimientos de servicios y actividades municipales, etc.).

Además, los municipios también reciben ciertas transferencias de las Provincias, en el caso de iniciativas municipales que son de interés provincial (inversiones en carreteras y redes de transportes, o planes de infraestructuras para localidades turísticas, por ejemplo). Por otro lado, las entidades locales pueden solicitar créditos del sector privado. Los arts. 189 y 193, respectivamente, de la Ley de Municipios y de la Provincial establecen que el Consejo de cada Ayuntamiento y de cada Provincia debe garantizar que exista un presupuesto local equi-

.....
 39 En 2013, había 45 fondos o programas específicos diferentes.

librado. Sin embargo, la Junta de Gobierno se puede desviar de esta regla, siempre y cuando argumente y razone que se volverá al reequilibrio de las cuentas locales en los años siguientes⁴⁰.

Algunos datos generados por el Ministerio de Hacienda y referidos al año 2012 podrán ayudar a hacerse una idea de las principales magnitudes de los recursos municipales, divididos en razón de su fuente:

- a) tributos locales: 8300 millones de euros;
- b) transferencias específicas, provenientes de los *specifieke uithering*: 10.100 millones;
- c) fondo municipal (*Gemeentefonds*), más subvenciones procedentes de las *integratieuitkering* y *decentralisatieuitkering*: 18.500 millones;
- d) otros ingresos: 12.300 millones.

Por lo que hace a la proporción entre transferencias estatales genéricas o incondicionadas y las transferencias específicas o vinculadas, en 2008 fue de 55 % para las primeras y 45 % para las segundas. A lo largo de los siguientes años se aprecia un incremento sostenido de la proporción de las transferencias *libres* (llegando al 65 % en 2012) y un correlativo decrecimiento de las transferencias vinculadas (35 % en ese mismo ejercicio), lo que supone un cierto incremento en la autonomía financiera de los municipios, al menos en lo que se refiere en la discreción para determinar las prioridades del gasto.

B. Suficiencia de recursos municipales y autonomía en su gestión

La valoración que de las haciendas locales neerlandesas hizo en su día la Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales n° 180 (2005) sigue siendo válida hoy, en lo que concierne al diagnóstico de la insuficiencia de los «recursos propios» de los municipios y a su excesiva dependencia de los fondos y transferencias de la Administración central, en especial, del *Gemeentefonds*.

El sentir generalizado de los líderes locales en este campo es que sus ingresos son limitados, y lo son en un doble sentido: por un lado, limitados en cuanto insuficientes para poder prestar todos los servicios públicos de los que son tradicionalmente responsables, más las tareas que el gobierno central les ha enco-

.....

40 En principio, no hay un límite legal al déficit que pueda generarse bajo estas reglas. Corresponde al supervisor financiero del municipio o de la provincia determinar lo que es un déficit *aceptable*, dada la situación y características de la entidad local concernida. Si no es plausible suponer que el equilibrio presupuestario se logrará en los años siguientes, el supervisor intensificará su control. Además, es proverbial la especialmente discreta forma de gestionar los dineros que tienen los naturales de ese país, donde no se suele gastar «sin ton ni son».

mendado durante los últimos años. En este sentido se quejan de que, a su juicio, el Fondo destinado a los Municipios (*Gemeentefonds*) ha sufrido varias reducciones a lo largo de los últimos ejercicios presupuestarios. Además, los próximos procesos de descentralización relativos a diferentes programas de servicios sociales se van a llevar a cabo por el gobierno central sin que el Estado transfiera a los Municipios los mismos recursos presupuestarios que los departamentos centrales que los gestionan actualmente (se gastan en dichos programas vid epígrafe 4.1). Por otro lado, los recursos también se juzgan limitados en el sentido de que la proporción de recursos *propios* en relación con el volumen total de recursos disponibles es reducida, lo que en último término hace peligrar la efectividad misma de la autonomía local.

Por su parte, el Gobierno central actualmente en el poder (el segundo *gabinete Rutte*) ha hecho pública su posición sobre estas cuestiones en varias ocasiones, de un modo claro aunque insatisfactorio para las asociaciones de entidades locales. Dicha posición puede resumirse como sigue:

- a) La situación se considera satisfactoria, y no hay medidas previstas a corto o medio plazo para aumentar la base impositiva o la potestad tributaria de los entes locales. No se va a incrementar la presión fiscal municipal;
- b) En contra de las alegaciones de los representantes locales (vid. *supra*), la cuantía global del *Gemeentefonds* no sólo no ha decrecido durante los últimos años, sino que se ha incrementado⁴¹. Es más, el Gobierno va a cumplir su promesa de aumentar la dotación del Fondo Municipal, con el fin de compensar a los Municipios por la pérdida de ingresos producida en su día por la reforma del impuesto sobre bienes inmuebles.
- c) La ley reguladora de las relaciones financieras intergubernamentales (*Financiële Verhoudingswet*) proporciona una suficiente red de seguridad para los Municipios que tienen un presupuesto desequilibrado;
- d) En el año 2012, el volumen de la deuda acumulada de los gobiernos locales ascendió a 53.800 millones y el déficit presupuestario de municipios y provincias, se estimó en agosto de 2013 que sería de 3700 millones (equivalente al 0,60 % del PIB) al cierre de dicho ejercicio.

Precisamente en este terreno, una de las medidas que se están implementando, y que está recogido en el *Libro blanco de finanzas públicas sostenibles*, consiste en que las entidades locales tendrán que ingresar y mantener sus activos y reservas en una cuenta especial del Ministerio de Hacienda (banca de tesorería). Hasta ahora, cada municipio era libre de decidir en qué banco decidía abrir una

.....

⁴¹ Se apoya para ello en los datos oficiales, recogidos en: *Staat van Bestuur 2012 (Administration report)*, p. 35, tabla 22.

cuenta, ingresar sus recursos o depositar sus ahorros (en función de los intereses que abonara cada entidad). Sin embargo, la cuenta especial centralizada del Ministerio de Finanzas va a generar unos intereses muy inferiores a los del mercado (ya de por sí bajos), por lo que dicha medida, aparte de constituir un recorte a la libertad de disposición de recursos, ha causado el consiguiente malestar entre las asociaciones de entidades locales.

En cuanto a la autonomía en la gestión y gasto de sus recursos, los municipios son plenamente libres para repartir y distribuir la mayoría de sus recursos financieros entre sus diferentes partidas presupuestarias de gasto, y la Administración central no formula instrucciones vinculantes ni directrices en este terreno. Cada entidad local es, pues, enteramente responsable para establecer la planificación y el presupuesto local, en un marco que habitualmente está presidido por la transparencia, la participación ciudadana y el diálogo. En cambio, en el caso de las subvenciones vinculadas a proyectos concretos (*specifieke uitkering*), las entidades locales tienen la obligación de suministrar información *ex post* sobre la ejecución de las respectivas partidas recibidas a los ministerios que las hubieren otorgado, con el fin de que se garantice que el dinero transferido fue efectivamente gastado en el objeto para el que se concedió. Si no es así, el Ministerio respectivo reclama la devolución del dinero.

6. COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y ASOCIACIONISMO LOCAL

El tamaño del país, la densidad demográfica y la distribución espacial de las poblaciones constituye un entorno más que favorable para la cooperación intermunicipal en los Países Bajos. De hecho, la importancia de la cooperación intermunicipal (que está expresamente previsto por el art. 134 de la Constitución) ha crecido a lo largo de las últimas décadas, sobre todo por razones de eficacia y para conseguir economías de escala. La cooperación intermunicipal se utiliza en muchas áreas de la vida local: vivienda, urbanismo, política ambiental, prevención de incendios, instalaciones deportivas y culturales, recogida y tratamiento de residuos, etc. La ley más importante en este campo es la «Ley de Cooperación» (*Regelingen Gemeenschappelijke Wet*) de 1984. La cooperación intermunicipal se puede canalizar a través de varios tipos de estructuras orgánicas jurídico-públicas, entre los que destacan el «organismo público» (*Openbaar lichaam*) y el «Organismo mancomunado» (*Gemeenschappelijk Orgaan*), pero los ayuntamientos también pueden establecer entidades de Derecho privado, como empresas, asociaciones y fundaciones⁴². El caso de la ciu-

.....

42 Sobre la cooperación intermunicipal en los Países Bajos, vid: VAN HAAREN-DRESENS, I.: *Local government...*, *op. cit.*, pp. 469 y ss.

dad de Amsterdam es nuevamente paradigmático de este desarrollo del intermunicipalismo, dado que está profundamente interrelacionada con varios municipios vecinos, que forman una tupida red en la que se pone de manifiesto la alta densidad poblacional del país. De ahí que un importante volumen de asuntos deban ser reglados a nivel supramunicipal: la ordenación urbanístico-territorial, los transportes públicos y accesos a núcleos de población, la política económica, la protección del paisaje, etc.⁴³.

Por otra parte, la situación del «derecho a asociarse» que a las entidades locales reconoce el art. 10.2 de la CEAL debe merecer una valoración altamente positiva. En el país hay dos asociaciones de entidades locales, que figuran entre las más poderosas y estructuradas de Europa: por un lado, la asociación de municipios (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, o VNG)⁴⁴ y por otro la de provincias (*Interprovinciaal Overleg*, o IPO)⁴⁵. Ambas son representativas en grado sumo, dado que todos los municipios se han adherido voluntariamente a la VNG, y todas las provincias a la IPO. También son muy activas, nacional e internacionalmente, sobre todo la asociación de municipios, que lleva a cabo numerosos proyectos de cooperación internacional, literalmente en todo el mundo. Ambas asociaciones juegan un papel esencial en la representación, defensa y promoción de los intereses locales, y de hecho negocian de forma regular con el gobierno central sobre los principales aspectos que afectan a los intereses locales. Como se ha dicho ya, esto se ve favorecido por la cultura de negociación intergubernamental, que está profundamente arraigada en la cultura política neerlandesa.

.....

43 El área metropolitana de Amsterdam está constituida por 35 municipios. Con el fin de gestionar y gobernar adecuadamente los asuntos generados por ese espacio metropolitano se han puesto en pie diferentes estructuras orgánicas. La primera y más importante es evidentemente el «Área Metropolitana de Ámsterdam», una suerte de organización específica que se ha establecido para gestionar los asuntos, servicios y actividades municipales que afectan a Ámsterdam y al grupo de ciudades vecinas, incluyendo a los municipios de Almere, Amstelveen y Haarlemmermeer. En esta área metropolitana viven más de dos millones de habitantes. Por otra parte, existen diferentes estructuras de cooperación intermunicipal para la gestión mancomunada de servicios comunes: la «ciudad-región» («City region»), que actúa en materia de tráfico y transportes, asistencia juvenil y gestión del suelo, y de la que forman parte 16 municipios; la «Región seguridad» (para asuntos de policía y gestión de desastres y emergencias) está formada por 6 municipios, y la «Región mercado de trabajo», integrada por nueve. Los 35 municipios también trabajan a nivel informal. Finalmente, el denominado *Expcenter* es una iniciativa conjunta de Amsterdam y de las ciudades de Almere, Amstelveen y Haarlemmermeer

44 Vid. <http://www.vng.nl>

45 Vid. <http://www.ipo.nl>

III. LAS PROVINCIAS

1. DATOS GENERALES Y MARCO LEGAL

Actualmente existen doce Provincias (*provincies*) en los Países Bajos: Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant y Limburg. La más extensa es la de Friesland (en el norte del país), con una extensión de 5740 km², mientras que la más pequeña es la de Flevoland (con 1420 km²)⁴⁶, que es la que se creó más recientemente (hace solo veintiocho años), sobre la base de terreno ganado al mar. La provincia más poblada es la de Holanda del Sur (Zuid-Holland), con 3.461.000 habitantes, mientras que la de Flevoland es la más despoblada (379.000 habitantes).

Las provincias constituyen el nivel «intermedio» de Administración territorial, situado justo entre los municipios y el Estado⁴⁷. Tienen un fortísimo peso en la historia y la tradición político-constitucional del país, que precisamente devino independiente de la Corona española como «República de las Provincias Unidas» (1579). El perfil institucional y legal de las provincias neerlandesas se asemeja en muchos aspectos al de los municipios, lo que nos exime de acometer una descripción detallada de algunos aspectos que ya han sido expuestos más arriba (por ejemplo, la protección jurídica de la autonomía local). En este sentido, la Constitución neerlandesa regula las Provincias en el mismo capítulo que los municipios (arts. 123 a 136), y varias disposiciones constitucionales son aplicables,

.....

46 Para facilitar la comprensión del lector, podemos indicar que la superficie de las provincias neerlandesas fluctuaría aproximadamente entre la de las provincias españolas de Guipúzcoa y Alicante.

47 Podría ciertamente debatirse si las provincias neerlandesas son auténticas «entidades *locales*» integrantes de la «Administración local», o si por el contrario pueden ser consideradas, al menos desde cierta perspectiva, como «regiones», es decir, como un escalón subestatal diferente del puramente «local». No hay un pronunciamiento expreso sobre esta cuestión en el Derecho constitucional neerlandés, que se limita a considerar a las Provincias como entidades de derecho público, de carácter territorial, que actúan a través de sus propios órganos en régimen de autoadministración. Por razones de concisión expositiva, sólo dejaremos aquí apuntado que no es absurdo intentar conceptualizar a las provincias neerlandesas como «regiones», esto es, como un nivel territorial subestatal diferenciado del puramente local, al menos a ciertos efectos. Aparte de la ambigüedad que la palabra «región» tiene en el ámbito europeo, las provincias neerlandesas, que participan decisivamente en la elección del Senado y cuyos órganos de gobierno gozan de una legitimación democrática directa (a diferencia de las españolas, por ejemplo) cumplen todas y cada una de las características o notas definitorias que para las *regions* (*Régions*, *Region*) ha establecido el Marco de Referencia para la Democracia Regional, del Consejo de Europa (Resolución del Congreso de Poderes Locales y Regionales, del Consejo de Europa, núm. 299/2010) y cuentan con sus propios representantes en la «Cámara de las Regiones» de dicho Congreso.

de manera indiferenciada, tanto a municipios como a provincias⁴⁸. Al igual que ocurre con los municipios, la densidad de la regulación constitucional de las provincias es reducida, dado que su configuración se deja en gran medida en manos del legislador nacional. Así, el art. 132 de la Constitución establece que «la ley regulará la organización de provincias y municipios, así como la composición y competencias de sus órganos de administración». En el caso de las Provincias, esa norma cabecera es la Ley de Provincias (*Provinciewet*), que entró en vigor el mismo día que la Ley de Municipios: el 1 de enero de 1994⁴⁹.

2. ORGANIZACIÓN DE LA PROVINCIA

La organización institucional de las provincias neerlandesas es en esencia similar a la de los municipios y también está penetrada por el principio de la «dualización». En consecuencia, disponen por un lado de un órgano colegiado de carácter representativo: es el Consejo⁵⁰ Provincial (*Provinciale Staten*), equivalente, salvando las distancias, al Pleno de nuestras Diputaciones provinciales. Por otro lado cuentan con un órgano de perfil gestor y carácter colegiado (el «ejecutivo provincial») denominado en neerlandés *Gedeputeerde Staten*, que sería, salvando las distancias, un órgano equivalente a la Junta de Gobierno en nuestras provincias. El Ejecutivo provincial está presidido por el Comisario del Rey (*Commissaris van de Koning*).

Los consejos provinciales (*Provinciale Staten*) están integrados por miembros que son elegidos directamente por los residentes de los diferentes municipios de la provincia. Las elecciones, libres y directas, tienen lugar cada cuatro años (las próximas están previstas para marzo de 2015). El sistema electoral es proporcional, y el número de miembros del Consejo provincial depende del número de habitantes de la provincia, fluctuando actualmente entre 39 (en la pro-

.....

48 Por ejemplo, según la Constitución las decisiones tomadas por los órganos provinciales «estarán sujetas a la supervisión previa sólo en los casos especificados por o en virtud de una ley del Parlamento», y las decisiones provinciales sólo podrán ser anulados por real decreto y en razón de que están en conflicto con la ley o el interés público» (art. 132). Esas formas de control y supervisión se encuentran reguladas por la Ley de las Provincias (arts. 253 a 274): el Estado puede aprobar las decisiones provinciales, suspender los efectos de tales decisiones o anularlas. El sistema sigue en gran medida las líneas del sistema de supervisión de los municipios, expuesto más arriba, pero el papel del Alcalde está aquí realizado por el Comisario del Rey.

49 Publicación el boletín oficial neerlandés: *Saatblad*, 668, 1993.

50 Traducción libre. La versión «oficial» española de la Constitución neerlandesa traduce literalmente *Provinciale Staten* por «Estados Provinciales», pero esta expresión no tiene sentido en nuestro Derecho público.

vincia de Flevoland) y 55 (en Noord-Holland y otras tres provincias). Los miembros del Consejo Provincial (al igual que ocurre con los de los consejos municipales) no están sometidos a mandato imperativo alguno (art. 129.6 de la Constitución neerlandesa). El papel principal del Consejo Provincial consiste en establecer las políticas y directrices generales de la provincia, aprobar los presupuestos y reglamentos provinciales, y sobre todo en controlar la ejecución e implementación que de sus medidas, reglas y acuerdos lleve a cabo el «ejecutivo provincial».

Después de las elecciones provinciales, los miembros del *Provinciale Staten* eligen a los miembros del Ejecutivo provincial, que por lo general tiene 5 o 6 miembros (aunque el de la provincia de Noord-Brabant tiene siete). Además, y esto es muy importante reseñarlo, los miembros de los consejos provinciales eligen también, dentro de los tres meses siguientes a su constitución, a todos los miembros del Senado o Cámara Alta (*Eerste Kamer*) del Parlamento Nacional, actualmente compuesto por 75 senadores. Como sucede en Francia, esta función de las Provincias constituye una «garantía» específica de que cualquier propuesta legislativa que verse sobre las mismas será considerada «con sumo cuidado» por el Senado neerlandés.

El cargo político de mayor relevancia externa en la provincia es el del Comisario del Rey (*Commissaris van de Koning*) cuyo perfil institucional sigue en cierta medida al del Alcalde. Una característica específica del Comisario real es que combina cuatro funciones diferentes: además de ser el presidente del Consejo y del Ejecutivo provinciales, también es el máximo representante del gobierno central en la provincia, y mantiene reuniones institucionales formales y protocolarias (pero también informales) con los municipios de la provincia. Vemos aquí claramente el perfil del *préfet* francés, aunque obviamente difiere sustancialmente de este en su modo de nombramiento. En teoría, el Comisario del Rey está por encima de los partidos políticos y tiene más *autoritas* que *potestas*, siendo su principal papel guiar, asesorar, cohesionar, etc. El auténtico poder de decisión reside en el Consejo y en el «Ejecutivo Provincial».

Al igual que sucede con los alcaldes, los comisarios del Rey no son ni elegidos directamente ni por los residentes de la provincia ni por el Consejo Provincial. De hecho, el art. 131 de la Constitución neerlandesa establece que son nombrados por Real Decreto. En la práctica, la «selección» y nombramiento de los Comisarios del Rey siguen el mismo procedimiento que el de los Alcaldes, solo que en este caso la propuesta de nombramiento procede del Consejo Provincial, siendo práctica común que el Gobierno y luego el Rey (ya con carácter puramente formal) acaben designando al candidato propuesto por el Consejo. Este asunto también ha sido objeto de cierta discusión política y constitucional, pero no se han operado cambios en el sistema tradicional

3. COMPETENCIAS

Como sucede con los Municipios, ni la Constitución ni la *Provinciewet* (Ley de las Provincias) incluyen un conjunto más o menos amplio de competencias provinciales, sino que las mismas están identificadas en las diferentes leyes y reglamentos que gobiernan los diferentes sectores de la actividad administrativa. Esto significa, entre otras cosas, que tampoco hay un núcleo duro «inherente» o «constitucionalmente protegido» de competencias en favor de la Provincia, y que por lo tanto el Parlamento y en su caso, el Gobierno central tienen un amplio margen de configuración. En la práctica, esa discreción está limitada por la tradición y peso de las provincias, por la existencia de cuestiones y problemas de carácter *regional*, y por la participación del Senado en el procedimiento legislativo, usualmente «garante» de los intereses provinciales. En la actualidad, las principales áreas competenciales de las Provincias neerlandesas son las siguientes: a) La ordenación del territorio⁵¹ y la gestión del agua; b) La movilidad, la accesibilidad y el transporte regional; c) el desarrollo económico de la provincia; d) El mundo rural, lo que incluye la agricultura y la protección de la naturaleza; e) Infraestructuras culturales y la conservación de los monumentos (edificios protegidos); f) La calidad de la administración pública, lo que incluye la supervisión de los Municipios en caso de que dejen de cumplir sus actividades y servicios obligatorios, o en caso de mala gestión financiera; g) Infraestructuras provinciales; y h) Juventud.

En algunas áreas de la actividad gubernamental, existe un cierto solapamiento entre las competencias «municipales» y las «provinciales». En esos casos, la línea divisoria consiste en considerar que las ciudades son autónomas dentro de sus términos municipales, pero cuando sus actividades tienen un impacto supramunicipal la provincia tiene un ámbito de responsabilidad y puede intervenir. Por lo que se refiere a la «cuota» de competencias de la provincia, en proporción con las estatales y municipales, la posición generalizada de los principales líderes provinciales consiste en que dicha cuota es reducida, sobre todo en comparación con otros países europeos. También expresan su opinión de que el grado de autonomía de las provincias es «inaceptablemente bajo» y que el espacio decisional discrecional y financiero de que gozan es muy pequeño. La importancia de la actuación de las provincias en la gestión de los asuntos públicos es valorada como débil por la IPO, y mucho menos importante que el papel de los municipios⁵².

.....

51 Los planes de ordenación territorial y, en su caso urbanística, de las provincias priman sobre los planes municipales.

52 Según la IPO, las provincias neerlandesas gestionan unos recursos presupuestarios que son inferiores a los que manejan las entidades locales equivalentes de todos los estados europeos,

4. HACIENDA PROVINCIAL

Las haciendas provinciales tienen una estructura muy parecida a las municipales. Obtienen recursos procedentes de ciertos impuestos provinciales y otros recursos tributarios (por ejemplo en el terreno urbanístico). Reciben igualmente una transferencia general en forma de cantidad a tanto alzado (*algemene uitkering*), proveniente de un fondo específico destinado a las Provincias (fondo provincial, *Provinciefonds*). Obtienen también transferencias procedentes de diversos fondos gestionados por la Administración central (*integratie- en decentralisatieuitkering*) así como transferencias específicas gestionadas por diferentes Ministerios (*specifieke uitkering*). Finalmente, la explotación y en su caso venta de bienes y propiedades provinciales constituyen otra fuente de ingresos para las haciendas provinciales.

Algunos datos ayudarán a entender la situación general de las haciendas provinciales y de paso compararlas con las municipales⁵³: los datos más importantes atinentes al volumen de los ingresos provinciales en 2012 fueron los siguientes: a) Tributos: 1500 millones de euros; b) Transferencias específicas gestionadas por Ministerios sectoriales (*specifieke uitkering*): 1800 millones; c) Fondo Provincial (*Provinciefonds*): 1700 millones; d) Otros ingresos: 4700 millones. Por otro lado, la proporción entre los fondos transferidos por el Estado que son libres e incondicionados y aquellos que están vinculados a objetivos, planes o servicios concretos ha sido la siguiente en los últimos cinco años: 2008, 36 % de transferencias «libres» y 64 % de transferencias «vinculadas»; año 2010, 38 % y 62 %, respectivamente; y año 2012, 49 % y 51 %, respectivamente. Con estos datos se aprecia que a lo largo de los últimos cinco años se ha incrementado el porcentaje de transferencias «libres» y ha decrecido el de las transferencias vinculadas procedentes de los diferentes fondos estatales, con lo que se ha incrementado ligeramente la autonomía provincial, al menos a la hora de decidir el destino o en la ejecución presupuestaria de esas partidas de ingresos.

Las provincias pueden recaudar sus propios impuestos, aunque la extensión de la potestad tributaria provincial es aún más reducida que la municipal. Por lo tanto, la autonomía financiera de las provincias holandesas en general es muy reducida, ya que la mayoría de los medios financieros de que disponen los reciben del gobierno central. Sin embargo, un aspecto notable de las finanzas provinciales consiste en el hecho de que, en los últimos años, algunas provincias han ob-

.....

con excepción de Grecia. En los Países Bajos el reparto en el gasto público es del 45 % para la Administración central, 50 % para los municipios, y solamente un 5 % para las provincias. Fuente: Dick Berkhout, *IPO meeting*, Utrecht, 22 de mayo de 2013.

53 Fuente: Ministerio de Hacienda, 2013.

tenido una gran cantidad de recursos gracias a la venta al sector privado de sus servicios públicos de gas, electricidad, etc., que tradicionalmente eran monopolios públicos provinciales. Dado que la mayoría de esas empresas de servicios públicos se concentra en algunas provincias (por razones históricas) este fenómeno ha producido una diferencia de riqueza entre unas provincias y otras, así como una cierta desigualdad en términos de poder real para intervenir, para proporcionar servicios y para financiar proyectos en sus territorios⁵⁴. Según ciertos líderes provinciales, el Fondo Provincial parece no tener suficientemente en cuenta la existencia de estas diferencias de partida en la realidad financiera de las diferentes provincias. Una forma de remediar esta situación podría ser la ampliación de las posibilidades de impuestos provinciales, pero la posición oficial del Gobierno central se mueve en la dirección contraria, como se ha visto ya.

IV. PROYECTOS DE REFORMA, DESARROLLOS EN CURSO

Varios son los proyectos gubernamentales, más o menos definidos, que han sido formulados desde finales de 2012 por el gobierno central en materia de Administración local. Los más importantes son los siguientes:

I. LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS

El gobierno central ha puesto en marcha un amplio proceso de descentralización en favor de los municipios en materia de servicios sociales, que empezaría a ser efectivo en 2015. Varios e importantes serán los programas asistenciales transferidos: por ejemplo, el programa asistencial relativo a gastos médicos extraordinarios (programa conocido en neerlandés por sus siglas «AWBZ»). Otro de los programas de servicios sociales que será descentralizado será el programa de «protección de la juventud». Actualmente, los ayuntamientos son responsables en materia de políticas juveniles preventivas, pero a partir del 1 de enero de 2015 tendrán que hacerse cargo también de las áreas de protección de la juventud, libertad condicional de jóvenes, políticas de prevención del crimen juvenil, asistencia sanitaria (salud mental), políticas de inmigración juvenil, así como la

.....
54 Por ejemplo, la provincia de Gelderland obtuvo 5340 millones de euros, la de Noord-Brabant 3571 millones de dólares, etc. En el otro extremo figuran las provincias que no disponían de esas empresas e infraestructuras públicas, cuyas ganancias a través de ese proceso son muy reducidas: Groningen (81 millones de dólares) o Flevoland (183 millones de dólares). Fuente: *Nutsgelden provincies 2013-financiel Dagblad*, 13.03

vivienda de corta duración. En otras palabra, todas las formas de protección y asistencia juvenil, desde las ligeras a las más onerosas.

Sin embargo, la gran queja actual del municipalismo en relación con este (en principio) positivo desarrollo es que la transferencia de estas nuevas responsabilidades irá acompañada, *de facto*, de una reducción significativa de la financiación local, porque el Gobierno no va a transferir a los municipios el mismo volumen de recursos financieros que la Administración central destina actualmente a gestionar esos servicios y programas, sino una cantidad menor. La razón que el Gobierno alega para efectuar esa especie de «descuento» es que, debido a que los municipios son la Administración más próxima y cercana al ciudadano, serán capaces de aplicar los programas sociales a un coste menor de lo que lo hace actualmente la Administración central. Esto es, la gestión operativa de esos programas por parte de la administración local debería generar (casi «espontáneamente») un ahorro en el gasto, unas economías de escala, un cierto «incremento de eficiencia» (esa es la palabra clave en el debate actual). Ahora bien, los municipios se quejan de que la cuantía concreta de esos ahorros en el gasto público y la disminución correlativa de fondos con que los municipios deberán hacer frente a la prestación de dichos servicios (manteniendo el nivel de calidad actual) ha sido calculada unilateralmente por el gobierno central, y los municipios alegan que no pueden gestionar esos programas sociales al mismo nivel de calidad que lo prestan actualmente las agencias de la Administración central... pero con menos dinero⁵⁵. Además, en el cumplimiento de esas tareas, los municipios deberán seguir las directrices y «estándares» de cumplimiento de aquellos servicios, aprobados por el gobierno central, lo que reduce *de facto* la discrecionalidad de los municipios y los transforma en simples «ejecutores» de la legislación nacional.

2. NOMBRAMIENTO DE ALCALDES Y COMISARIOS DEL REY

Como se ha dicho ya, el sistema actual de nombramiento de Alcaldes y de Comisarios del Rey se considera ajustado a las necesidades, tradiciones y peculiaridades de los Países Bajos. Por otro lado, en el pasado hubo algunos intentos de introducir ingredientes «democráticos» en el proceso de nombramiento los Alcaldes, pero resultaron ser estériles⁵⁶. Sin embargo, una iniciativa legislativa pre-

.....

55 Por ejemplo, los regidores de Ámsterdam han calculado que con la asunción de los nuevos programas de asistencia social la ciudad tendrá que acometer ahorros y economías que rondarán los 400 millones de euros entre 2014 y 2016.

56 En el año 2001 se introdujo una disposición en la Ley de Municipios en virtud de la cual el Pleno del Ayuntamiento tenía la potestad de convocar un referéndum local (de carácter con-

sentada en la primavera de 2013 podría tener un claro impacto en esta materia si llega a prosperar. Se trata de una proposición presentada en la Cámara de Representantes por el diputado Sr. Schouw (del Partido «D66») por virtud de la cual se modificaría la Constitución con el fin de que la forma de designación de los Comisarios del Rey (provinciales) y los Alcaldes pasara a ser regulada por legislación ordinaria, en lugar de por la Constitución. Esta propuesta de «desconstitucionalización» del procedimiento de nombramiento de estos cargos cuenta con el apoyo del actual gobierno de coalición, aunque queda por ver si esta iniciativa, que implica nada menos que la reforma de la Norma Fundamental, será capaz de superar con éxito el procedimiento legislativo.

3. LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE CONCEJALES

Otro proyecto del Gobierno central pretende reducir el número de miembros de los Consejos municipales⁵⁷. En total, se estima que habrá una reducción de cerca de 1500 concejales en todo el país. El gobierno ha dado varias razones para justificar esta iniciativa: por un lado, corregir ciertos efectos no deseados del proceso de dualización iniciado en el año 2002, y por otro, conseguir ahorros en el gasto público y reforzar la representatividad de los concejales. Esta propuesta gubernamental ha sido aceptada por la VNG (asociación neerlandesa de Municipios), siempre y cuando los ahorros conseguidos con esta medida se reinviertan para conseguir una mayor profesionalización de los regidores locales. Profesionalización que se verá incrementada por las exigencias del proceso de descentralización de programas sociales a que ya se ha hecho referencia. No hay garantía, sin embargo, de que esto se lleve a cabo. En este terreno llueve sobre mojado para las entidades locales, dado que en 2007, y a través de una modificación en la *Provinciewet*, se llevó a cabo también una reducción importante del número de miembros de los consejos provinciales, que pasaron de 764 a 564 a nivel nacional.

4. LAS FUSIONES DE MUNICIPIOS

El proceso de fusiones de Municipios ha sido un rasgo destacado en el paisaje territorial neerlandés. El proceso se inició en el siglo XIX y ha continuado durante décadas a un ritmo constante. En la actualidad, el proceso de fusiones de Municipios no se puede considerar cerrado definitivamente, y cualquier nueva fusión

.....

sultivo) con el fin de que los vecinos expresaran su punto de vista sobre la provisión de la vacante del Alcalde, antes de enviar su recomendación al Comisario del Rey. Sin embargo, desde esa fecha, sólo se han celebrado ocho referendos, y la tasa real de participación fue muy baja.

57 Iniciativa legislativa presentada a principios de 2013 por el Diputado Sr. Heijnen, del Partido Laborista, y que cuenta con el respaldo del Gobierno.

sería bienvenida por el gobierno central, según su posición oficial al respecto. Sin embargo, el proceso de fusión debe ser decidido por los propios Municipios, aunque el gobierno puede establecer los incentivos financieros necesarios para tal resultado. También la Provincia puede adoptar la iniciativa de promover la fusión de varios de sus municipios

5. EL FUTURO DE LAS PROVINCIAS

Actualmente existe en los Países Bajos un debate acerca del papel, el futuro y el significado mismo de las provincias. Diversos factores han provocado este debate: por un lado, las provincias han perdido progresivamente competencias y medios financieros en favor de los municipios, a medida que nuevas responsabilidades (y recursos financieros adicionales) han sido puestas a disposición municipal. Por otro lado, la fusión progresiva de municipios a lo largo de las últimas décadas, así como el establecimiento de una tupida red de estructuras intermunicipales de cooperación multisectorial han propiciado la aparición de nuevos ayuntamientos, más grandes y más fuertes, y con capacidades acrecentadas para hacer frente a los problemas de carácter supramunicipal. Pero al mismo tiempo ello ha puesto en cuestión la propia razón de ser de las provincias (al menos en algunas áreas), que han sido tradicionalmente los entes que se ocupaba de esos problemas, servicios y proyectos supramunicipales. En este contexto, dos desarrollos diferentes están teniendo lugar simultáneamente. En primer lugar, se está llevando a cabo una nueva división de las áreas de responsabilidad entre Provincias y Municipios. En segundo lugar, está tomando cuerpo la idea o posibilidad de llevar a cabo fusiones provinciales. Actualmente hay planes gubernamentales (impulsados por el Ministro del Interior) para fusionar algunas provincias (para empezar, las de Noord-Holland, Utrecht y Flevoland). El objetivo final consistiría en transformar las doce Provincias actuales en cinco regiones subnacionales, que serían entes territoriales más extensos y sólidos. Esta propuesta, sin embargo está todavía muy verde y ha provocado las críticas de los líderes provinciales, que alegan que el proceso alejaría a los futuros regidores «regionales» de sus electores, que no generaría grandes ahorros públicos y que el proceso podría ir contra la identidad provincial, que es especialmente fuerte en ciertas zonas del país.

V. CONCLUSIONES

El sistema neerlandés de Administración local (sumariamente descrito en los epígrafes precedentes) reúne notas que lo hacen sumamente interesante, y que podríamos sintetizar del siguiente modo:

- a) la fuerte tradición municipalista y provincialista del país, que convive con una débil configuración normativa de la autonomía local;

- b) una cierta «jibarización» de la amplitud y profundidad del margen de actuación y decisión autónoma de las entidades locales, propiciada al alimón por una regulación cada vez más profunda de los asuntos públicos por parte de los poderes legislativo y ejecutivo centrales y por un incremento de las tareas que los municipios deben realizar en régimen de «medebewind»;
- c) la transparencia, participación pública, pragmatismo y responsabilidad en la gestión que impregnan la gestión local;
- d) la cultura de la negociación y el pacto que caracterizan no solo el gobierno local en su actividad diaria sino el diálogo interterritorial en su conjunto;
- e) la singularidad del perfil institucional y de la forma de nombramiento de los Alcaldes, que los convierten en un caso único en el Derecho comparado;
- f) el declinante y menguante papel socio-político que sufren las provincias, propiciado por las fusiones de municipios, por el auge de un tupido intermunicipalismo, y por la puesta en cuestión de la utilidad y entidad de un escalón «regional», atendida la dimensión del país y los fenómenos de integración europea y la globalización;
- g) la creciente presión que sobre las haciendas provinciales y municipales han propiciado los cambios en la estructura de los recursos financieros de las entidades locales y (por lo que respecta a los ayuntamientos) los recientes procesos de descentralización, que exigirán de los gobiernos municipales una nueva vuelta de tuerca en las exigencias de eficiencia en la administración de los recursos financieros disponibles. Los próximos años permitirán comprobar si la especialmente discreta manera neerlandesa de gestionar los recursos dinerarios permite a los líderes locales superar con éxito estos tremendos desafíos.
- h) las presiones financieras que sobre los presupuestos públicos ha infligido la actual crisis económica han generado el consiguiente debate sobre la sostenibilidad de la Administración local. Sin embargo, esas cuitas no se han resuelto (a la manera española) detrayendo o centralizando competencias municipales en favor de las administraciones «superiores», sino precisamente al revés: descentralizando competencias de la Administración central en los municipios, confiando en que su carácter de Administración más próxima al ciudadano generará por sí sola unas economías que aliviarán (al menos parcialmente) la presión sobre las cuentas públicas y redundarán en una mayor eficiencia del sector público.