

# Problemas de autonomía local en Holanda. Un estudio elaborado por el Consejo de Europa

Dian Schefold  
*Universidad de Bremen (Alemania)*

1. Introducción.
2. La democracia local y regional en Holanda.
3. Situación de la financiación local en Holanda.
4. Recomendación 180 (2005) sobre la situación de la financiación local en Holanda.

## 1. Introducción

Desde 1985, la autonomía local está protegida por un tratado internacional que contiene la Carta Europea de la Autonomía Local. Dicha carta, abierta a ratificación desde el 15 de octubre de 1985, se encuentra en vigor desde el 1 de septiembre de 1988 y ha sido ratificada mientras tanto por casi todos los estados europeos.<sup>1</sup> En julio del 2005, se celebró su vigésimo aniversario con un encuentro internacional en Lisboa.

La Carta Europea se encuentra inserta en el marco del Consejo de Europa. Existe un Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) que elabora recomendaciones y resoluciones para someterlas al Comité de Ministros del Consejo de Europa. Dichas decisiones no son directamente vinculantes. Pero ya que la Carta Europea –como en el caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos– ha sido establecida como un requisito para el ingreso en el Consejo de Europa, su importancia en Europa y el control de su aplicación son bastante altos.

Por tanto los estados europeos han desarrollado un sistema de seguimiento del cumplimiento de la Carta que ha dado lugar a informes de seguimiento de la casi totalidad de los mismos.<sup>2</sup> El informe de seguimiento relativo a España fue publica-

---

1. De acuerdo con la lista elaborada por el Consejo de Europa, sólo faltan las firmas de Andorra, Mónaco y San Marino y las ratificaciones de Francia (en curso) y Serbia-Montenegro.

2. Véase como informe reciente sobre dicho trabajo la "Contribution of Guido Rhodio and Henk Aalderink to the 14th conference of the European Ministers", Budapest, 24-25 de febrero de 2005 [CG/INST(11)11].

do en este *Anuario* con un comentario de Francesco Merloni, actualmente presidente del Grupo de Expertos Independientes en la Carta Europea.<sup>3</sup>

Recientemente ha sido elaborado un informe sobre la democracia local y regional en Holanda, y parece de interés dar cuenta también de dicho informe por tres razones.

*Primera*, el tema principal de dicho informe, la *elección de los alcaldes*, hasta la fecha algo no establecido en Holanda, es una cuestión esencial para un desarrollo efectivo de la democracia local. La Carta Europea (artículo 3.2) requiere la existencia de consejos electos y de “órganos ejecutivos responsables antes ellos mismos”. Dicha responsabilidad ha sido largamente discutida e interpretada por el CPLRE.<sup>4</sup> No obstante, de hecho existen todavía diversas constituciones que establecen la elección de los alcaldes por parte de los gobiernos centrales o regionales. Un sistema como el mencionado se encuentra fuertemente anclado en el sistema político-constitucional y en la cultura holandeses.<sup>5</sup> Así, la alternativa de elección se refiere, básicamente, a la elección directa por parte de la población local<sup>6</sup> y por tanto a una mayor independencia ante el Consejo. A pesar de la formulación literal de la Carta Europea, el CPLRE ha discutido las ventajas e inconvenientes de dicha solución, resaltando las ventajas.<sup>7</sup>

Así, la nueva regulación introducida por Holanda sigue una tendencia general. A pesar de ello existen problemas de transición de un sistema a otro que se describen en el informe. Mientras tanto, dichos problemas parecen haber encontrado solución.<sup>8</sup> Parece seguro que la nueva regulación no entrará en vigor para las elecciones del 2006, sino para las de 2010, lo que deja un margen de tiempo suficiente de adaptación a los recientes nombramientos, cargos y regulaciones. En este sentido, el informe marca la transición del viejo sistema de nombramiento de alcaldes al reciente de elección directa.

El *segundo* tema del informe se refiere a la *financiación local*. Se fundamenta en el hecho que el nivel de imposición local en Holanda ha sido muy bajo durante mucho tiempo. ha sido ya criticado en un anterior informe de seguimiento del 1999 y en un informe general sobre financiación local del 2000,<sup>9</sup> porque resultaba claramente insuficiente para asegurar los “recursos financieros adecuados” establecidos por los párrafos 1 y 7 del artículo 9 de la Carta Europea.

3. AGL 2002, p. 357 y ss.

4. Véase especialmente la Recomendación 113 (2002), Resolución 139 (2002), ambas basadas en el informe-Knape, CPL (9) 2.

5. Véase el artículo 131 de la Constitución de Holanda que establece el nombramiento de los comisionados reales y de los alcaldes por decreto real, aunque moderado por una influencia efectiva de los consejos municipales en la selección y, por tanto, acorde probablemente con la Carta Europea. La modificación de esta disposición constitucional es uno de los puntos esenciales de la reforma.

6. Véase Francis DELPÉRÉE y Marc JOSSAERT (ed.), *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruselas, 2002, con contribuciones comparativas. Para Alemania, véase Silvia DIEZ SASTRE, “La elección directa del alcalde en Alemania”, AGL 2004, p. 233 y ss.

7. Véase la Recomendación 151 (2004), basada en el informe-Frendo, CPL (11) 2.

8. De acuerdo con el discurso del vicedirector general para las Relaciones del Reino y Gobierno en el Ministerio del Interior y Relaciones del Reino, Paul van Kalmthout, y el subsiguiente debate en el Congreso de 1 de junio de 2005, basado en el informe CG/INST (11) 12 prov.

9. Informe de seguimiento CG (6) 4 con la Recomendación 55 (1999), Informe General (informe-Frécon) CPL (7) 3 con la Recomendación 79 (2000).

En Holanda la imposición local se basa hasta la fecha y principalmente en un impuesto sobre bienes inmuebles sobre los edificios privados y comerciales. En los edificios privados el usuario y –hasta una cuantía de 5/4 del impuesto establecido para el usuario– el propietario deben pagar el impuesto. Ahora se pretende abolir la parte del impuesto que paga el usuario e incrementar la del propietario, con el efecto de reducir los ingresos impositivos soportados por las viviendas privadas en un 4/9.

El informe que nos ocupa y la Recomendación 180 (2005) arguyen que, más allá de la cuestión del “nivel adecuado de recursos”, después de una reducción de tal magnitud de los ingresos impositivos no se garantiza que “una parte al menos de los recursos financieros de las entidades locales debe provenir [...] de tributos locales”, como prevé el artículo 9.3 de la Carta Europea. Mientras que la primera crítica es esencialmente cuantitativa y debe respetar el margen de apreciación de las autoridades nacionales, la eliminación de una parte sustancial de los ya antiguamente bajos impuestos locales existentes modifica de forma esencial el proveimiento de las finanzas locales. Por tanto, se constató una violación de la Carta que fue establecida en la Recomendación 180 (2005).

*En tercer lugar*, resulta interesante que el informe se haya llevado a cabo previa *petición de la delegación holandesa ante el CPLRE* en ocasión de los conflictos de las autoridades locales con el gobierno. A pesar de que la elaboración de informes de seguimiento es una tarea continua y una práctica del Congreso, en este caso tiene el alcance de un auténtico recurso para las autoridades locales y su organización en Holanda. De esta forma, el funcionamiento del seguimiento se asemeja a un juicio sobre las políticas estatales en materia de autonomía local. Puede verse un cierto paralelismo entre la protección de la Carta Europea y la protección ofrecida por el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Por supuesto, dichas similitudes son muy limitadas. No existe ningún procedimiento jurisdiccional de aplicación de la Carta Europea, el Congreso es una institución de carácter político, no un tribunal, y la formulación genérica de la Carta Europea limita su aplicación jurídica. De todas formas, en las discusiones de los últimos años se ha defendido avanzar “hacia la introducción de un sistema europeo de garantías judiciales de la autonomía local y regional”,<sup>10</sup> y el resultado del así titulado informe pretende abiertamente obtener una protección jurídica.

Por tanto, el informe sobre Holanda que nos ocupa y la Recomendación suscitan la cuestión de la relevancia de un pronunciamiento de dichas características. El Parlamento de Holanda, a pesar de la Recomendación, ha aprobado el proyecto de ley relativo a la reducción del impuesto sobre bienes inmuebles el 20 de diciembre de 2005, pero al mismo tiempo que una moción que establece que durante la actual legislatura –esto es, hasta la primavera de 2007– deben adoptarse medidas para reestablecer el poder impositivo municipal.<sup>11</sup> Obviamente, el Parlamento reconoce la obligación resultante del artículo 9.3 de la Carta Europea e intenta

---

10. Este es el título de la Resolución 189 (2004), basada en el informe CG (11) 26, elaborado por Hans-Ulrich Stöckling, Jan Mans y Carlo Andreotti.

11. *Eerste Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2005-2006*, nr. 30096.

darle cumplimiento, pero manteniendo su voluntad de reducir el impuesto estatal sobre bienes inmuebles. De acuerdo con los expertos, la introducción de un nuevo impuesto local después de la reducción del existente parece, a la práctica, problemático y dificultoso, por lo que no parece seguro que pueda aprobarse una ley en este sentido en menos de un año. Podemos, pues, preguntarnos si la moción aprobada por el Parlamento tiene alguna importancia práctica y contribuye a evitar la violación del artículo 9.3 de la Carta Europea.

Parece pertinente traer a colación el artículo 94 de la Constitución de Holanda: "Las leyes vigentes en el Reino no serán aplicables si dicha aplicación vulnera provisiones de tratados vinculantes *erga omnes* o resoluciones de instituciones internacionales." Ante una violación del artículo 9.3 un juez holandés puede inaplicar la regulación controvertida. Alguna jurisprudencia parece estar emergiendo en tal sentido. De todas formas, el conflicto demuestra la importancia de la Carta Europea y de su aplicación, especialmente en un país que admite un control jurisdiccional de la conformidad de las leyes con las obligaciones de Derecho público internacional.

A continuación se presentan en su traducción española, aunque sin el anexo:

–El informe de seguimiento original sobre "La democracia local y regional en Holanda", CG (12)16, de 3 de mayo de 2005. Autores: Kathryn Smith, Odd Arild Kvaloy. Experto: Dian Schefold. Debatido el 1 de junio de 2005 en la sesión plenaria del Congreso (B.);

–La versión actualizada y resumida de "El Estado de la financiación local en Holanda", CPL (12)11, de 3 de octubre de 2005. Autores: Kathryn Smith, en tanto difiere del informe original (C.).

–La Recomendación 180 (2005), basada en el informe, debatido y aprobado por la Cámara de Autoridades Locales el 8 de noviembre de 2005 y adoptado por el Comité Permanente del Congreso el 9 de noviembre de 2005 (D.).

## 2. La democracia local y regional en Holanda<sup>12</sup>

### *Introducción*

1. En línea con la Resolución 2000 (1) del Comité de Ministros, perfilando el principio de supervisión de los estados miembros del Consejo de Europa y de los países candidatos, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE) ha decidido elaborar un informe de seguimiento de la situación de la democracia local y regional en Holanda. Este informe continúa la tarea de seguimiento de los relatores Moreno Bucci, L. (Italia) y Hans-Ulrich Stöckling, R. (Suiza), que tuvo su fruto en el Memorando explicatorio CG (6) 4, la Recomendación 55 (1999) y la Resolución 77 (1999), debatida por el Congreso y aprobada el 16 de junio de 1999.

2. A pesar de que, vistos los antecedentes, la elaboración de un nuevo informe de seguimiento se justifica por el cumplimiento del propio programa de actuación

12. Informe de seguimiento CG (12) 16, parte II, relatores: Kathryn Smith y Odd Arild Kvaloy. Experto: Dian Schefold.

del Congreso, la delegación de Holanda suministró argumentos adicionales para dicha iniciativa en el seno del Congreso. El 5 de febrero de 2004, el Sr. Ralph Pans, director de la Asociación de Municipios de Holanda (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten – VNG*) solicitó por escrito al presidente del CPLRE un debate sobre los proyectos holandeses relativos al gobierno local, y en la reunión del Comité Institucional de 23 de abril de 2004, el Sr. René Paas, vicealcalde de Groningen, y el Sr. Henk Aalderink, miembro del Ejecutivo de Gelderland, por parte de las provincias, pidieron la preparación de un informe complementario.

3. Por tanto, el Comité Institucional del Congreso, en la mencionada reunión, decidió elaborar un informe complementario sobre Holanda, nombrando a la Sra. Kathryn Smith (Cámara de Autoridades Locales del Reino Unido) y al Sr. Odd-Arild Kvaloy (Cámara de las Regiones de Noruega), miembros de la CPLRE, como relatores, Prof. Dian Schefold (Alemania), vicepresidente del Grupo de Expertos Independientes de la Carta Europea de la Autonomía Local, como experto. El Sr. Ivan Volodine proporcionó apoyo secretarial para la misión.

4. La fijación de las reuniones de recopilación de información encontró numerosas dificultades por parte de la contraparte holandesa y de la CPLRE. Durante la reunión del Comité Institucional de 3 de noviembre de 2004 la delegación holandesa lamentó el retraso del informe, que era urgente por la evolución de las actividades legislativas. La misión de recopilación de datos pudo finalmente llevarse a cabo con un extenso programa de reuniones de trabajo (anexo I) de 19-20 de enero de 2005, basada en un cuestionario (anexo II) preparado con antelación, y en el estudio de los materiales preparados por el VNG. Debido a la presión ejercida por las inminentes reformas legislativas y siguiendo las recomendaciones del Secretariado del Congreso, el equipo de trabajo decidió centrarse en las principales cuestiones de actualidad en Holanda, a pesar de que se tratara de un informe de seguimiento. Por tanto el procedimiento descrito en el vademécum para los informes de seguimiento [CG/INST (7)31 rev. 1 de 1 de junio de 2001] tuvo que ser simplificado. El equipo de trabajo descartó una segunda visita, enviando el borrador del informe a la contraparte holandesa para la formulación de sus observaciones y comentarios. De esta forma se consiguió preparar el borrador del informe y enviarlo a la contraparte holandesa el 4 de marzo de 2005. El informe fue revisado y completado con nuevas informaciones sobre acontecimientos recientes (anexo IV - comunicado de prensa) y presentado ante el Comité Institucional en su reunión de 15 de abril de 2005. Los comentarios al informe se presentan en el anexo III. Han sido discutidos y tomados en consideración, pero no han modificado los puntos esenciales y las conclusiones del informe.

5. Dicho proceso tan rápido ha sido posible gracias al VNG y especialmente a la secretaria de la delegación holandesa en el Congreso, Sra. Elisabeth Roussel. Sólo con su ayuda y gracias a la cooperación de la Asociación de las Provincias (*Interprovincial Overleg – IPO*) con su secretario de Asuntos Europeos, el Sr. Henk van Leeuwen, quien preparó las reuniones de trabajo, nos fue posible obtener toda la información necesaria en un corto lapso de tiempo. El equipo quisiera agradecer a dichas personas y a todos los que han suministrado información y contribuido a una provechosa discusión. La delegación del Congreso está especialmente en deuda con los ministros que personalmente suministraron información.

6. El informe se basa en el hecho que Holanda firmó la Carta Europea de la Autonomía Local el 7 de enero de 1988 y la ratificó el 20 de marzo de 1991, aunque con diversas declaraciones relativas a los artículos 7.2, 8.2, 9.5 y 11. La importancia de la ratificación de la Carta Europea de la Minorías Regionales o Lingüísticas, mencionada en el Informe de 1999 (nr. 50-52), no pudo ser objeto de un nuevo estudio con nuevos datos.

### *Apartado 1: El contexto de las cuestiones básicas*

#### *1. El Reino de Holanda*

7. El Reino de Holanda, con una superficie de 40.844 km<sup>2</sup> y una población (a fecha 30 de septiembre de 2004) de 16.258.000 habitantes, tiene una larga tradición de autogobierno, basada en la soberanía de las provincias de la “República de los Países Bajos Unidos” y una amplia independencia de las ciudades ya antes de la Revolución Francesa. A pesar de que la Constitución de 1815 estableció un Estado unitario, la tradición continúa siendo dominante. La antigua Constitución y la republicación de la Constitución del 17 de febrero de 1983 (con posteriores modificaciones) regulan, en su capítulo 7, las “Provincias, municipios, las juntas de aguas y otros organismos públicos” (artículos 123-136; los artículos 123-132 se refieren a las provincias y municipios). Por tanto, la autonomía se encuentra reconocida constitucionalmente, y una reforma sustancial de la misma exige recurrir al complicado procedimiento de reforma constitucional, que tiene que ser aprobado por ley del Parlamento y ratificado por dos tercios de ambas cámaras previa disolución de la Cámara Baja y convocatoria de nuevas elecciones (artículo 137 de la Constitución).

#### *2. Gobierno local y regional*

8. Las provincias y los municipios y sus fronteras son establecidos por ley (artículo 123 de la Constitución). Actualmente existen doce provincias, con una superficie de entre 1.420 y 5.740 km<sup>2</sup> y una población de entre 361.000 y 3.452.000 de habitantes. El número de municipios, alrededor de 1.000 en 1945, ha disminuido hasta sólo 467. Sólo doce municipios tienen menos de 5.000 habitantes. Existe, por tanto, una buena base para una administración local eficiente. A pesar de ello, la densidad de población (por encima de 360 km<sup>2</sup>) genera problemas complejos de interrelación que deben ser tenidos en cuenta en la planificación urbanística, la política de medio ambiente, la política económica y otras políticas, y requieren de la cooperación entre los municipios. Las provincias están reguladas por una Ley de provincias (*Provinciewet*), los municipios por una Ley de municipios (*Gemeentewet*). Ambas leyes datan del siglo XIX, pero han sido regularmente reformadas desde entonces. La actual versión de la Ley de provincias es del 1 de enero de 2005, y la de la Ley de municipios de 5 de febrero de 2005.

#### *3. El informe de seguimiento de 1999*

9. El informe de seguimiento de 1999 sobre el desarrollo de la democracia local y regional en Holanda, elaborado de acuerdo con los criterios de la Carta Europea de la Autonomía Local, se centró en seis cuestiones principales y otras adicionales:

- (1) el nombramiento de los alcaldes (1, n. 15-27);
- (2) la gestión de las grandes ciudades (2, n. 28-30);



(3) autoridades intermedias (3, n. 31-34);

(4) supervisión de las autoridades locales (4, n. 35);

(5) reservas holandesas a la Carta Europea de la Autonomía Local (5, n. 36/37);

(6) financiación local (6, n. 41-46);

(7) junto a estos puntos principales el informe mencionó la integración de los extranjeros (n. 48/49), el papel de las lenguas minoritarias (n. 50/51) y la planificación (n. 52).

10. Hubiese sido útil analizar en profundidad todos estas e incluso otras cuestiones. Pero dado el tiempo limitado, el Informe actual se centra únicamente en dos de los problemas más debatidos en el informe de 1999: el nombramiento de los alcaldes (*supra*, 1) y la financiación local (*supra*, 6) que serán analizados en los apartados 1 y 2 de este informe. El equipo sabe perfectamente que dichos temas están estrechamente relacionados con los problemas de la democracia local e intenta analizar la cuestión en este contexto, pero centrándose en la discusión legislativa actual. En el apartado 4 se añaden algunas consideraciones sobre otras cuestiones mencionadas y debatidas durante la misión de recogida de información. El apartado 5 es un apartado de conclusiones.

## *Apartado 2: Nombramiento y elección de los alcaldes*

### *1. La normativa actual*

11. Hasta la fecha el artículo 131 de la Constitución establece que "Los comisarios reales y los alcaldes serán nombrados mediante decreto real". Más allá del Consejo Municipal elegido por los ciudadanos (artículos 125.1 y 129 de la Constitución) y, de acuerdo con la ley, otros residentes (artículo 130 de la Constitución), y de los consejeros (*wethouders*) elegidos por el Consejo Municipal (artículo 125.2 de la Constitución), la Administración local está determinada por un elemento de nombramiento jerárquico. Dicho elemento proviene de una larga tradición que empieza con la Constitución de 1815. Fue largamente analizada y debatida en el Informe de 1999 (n. 15-27).

12. En concreto, el decreto real es una concreción del principio establecido en el artículo 47 de la Constitución, recomendada por el ministro del Interior y de Relaciones del Reino (*Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*). Los detalles están establecidos en la Ley de los municipios, artículos 61 y siguientes. El nombramiento es por un mandato de seis años reelegibles (artículo 61.a). Por tanto, los alcaldes no son considerados como funcionarios y, una vez nombrados, no reciben instrucciones del Gobierno central o de la provincia, pero tienen, como parte de la Administración del municipio y conjuntamente con los consejeros municipales (artículo 125.2 de la Constitución), un estatus político especial. Para los alcaldes no existe una carrera especial establecida legalmente, como tampoco la obligación de que sean elegidos de entre los habitantes del municipio, pero normalmente se trata de personas que han ejercido funciones en la Administración municipal u otras administraciones o han sido miembros de órganos políticos, y a menudo un alcalde que ha gestionado con éxito un municipio pequeño puede ser nombrado alcalde en otro de mayor volumen y complejidad. Obviamente la elección de los candidatos y los nombramientos de entre los mismos son decisiones ampliamente discrecionales del órgano competente.

13. Por tanto, el procedimiento de nombramiento de los alcaldes es de máxima importancia, y ha estado en el centro de todos los debates en las últimas décadas. Aceptando las propuestas formuladas en el informe de 1999, la Ley de los municipios (artículo 61) reconoce ahora una amplia participación del Consejo Municipal en el procedimiento de nombramiento. El comisionado real (de la provincia) debe consultar al Consejo Municipal; el Consejo puede proponer un referéndum consultivo sobre los candidatos. Además de ello, el Consejo debe nombrar de entre sus miembros un comité confidencial encargado, en cooperación con el comisionado real, de la evaluación de los candidatos. El comité confidencial debe presentar un informe ante el consejo municipal y al comisionado real. En base a dicho informe y, si se da el caso, en los resultados del referéndum consultivo, el Consejo Municipal debe recomendar a dos candidatos con un orden de preferencias. En principio, el ministro seguirá dicha recomendación, incluido el orden de preferencias. En caso de “motivos sustanciales”, el ministro puede apartarse de dicha recomendación, pero se exige una decisión motivada al respecto (artículo 61.6). Un procedimiento similar pero normalmente simplificado está previsto para el caso de la reelección (artículo 61.a). En caso de una “relación seriamente deteriorada [...] entre el alcalde y el Consejo”, el Consejo puede elevar al ministro, a través del comisionado real, una recomendación de destitución (artículo 61.b.2). En dicho caso (como en el caso de incumplimiento de sus obligaciones) puede llevarse a cabo la destitución del alcalde. En comparación con la situación de 1999, la influencia del Consejo Municipal y de los ciudadanos, en el caso de referéndum consultivo, se ha incrementado y se encuentra mucho mejor regulada.

## 2. Dualización y la posición de los alcaldes

14. Esta situación debe analizarse en el contexto de la dualización introducida por la Ley de los municipios en su versión de 7 de marzo de 2002. La evolución en dicha dirección, analizada en 1999 (informe de seguimiento n. 19, 25; recomendación n. 36) y a la práctica aplicada durante mucho tiempo,<sup>13</sup> trata de distinguir entre el Consejo Municipal y el Ejecutivo Municipal, excluyendo en principio a los consejeros municipales nombrados por el Consejo Municipal del mandato del propio Consejo (artículo 36.b de la Ley de los municipios) y concentrando la gestión diaria en el ejecutivo municipal, mientras que las competencias de control, las decisiones principales y la representación política del consejo son reforzadas. Con dicho propósito el Consejo puede, entre otras cosas, crear una oficina auditora para controlar la administración (artículo 81.a-81.o, 182-185 de la Ley de los municipios).

15. Es bastante discutible cuál es el impacto que dicha dualización puede tener en el método de nombramiento de los alcaldes. Por un lado, la separación de funciones a nivel local puede utilizarse como un argumento favorable a una mejor y más independiente legitimación de los alcaldes; ello se insinúa en el informe de 1999 (n. 25) y parece ser una de las ideas principales del proyecto de ley presen-

13. Véase KORTMANN y BOVEND'EERT, *Dutch Constitutional Law*, The Hague, etc. (Kluwer) 2000, p. 49, n. 71, distinguiendo la administración general de la administración del día a día (*algemeen bestuur* and *dagelijks bestuur*).



tado por el Gobierno (véase *infra*, 4). Por el otro lado, el actual procedimiento de nombramiento de los alcaldes puede garantizar dicha legitimidad. Además, puede alegarse (en el mismo sentido que la posición expresada por el Partido Laborista) que la dualización del poder de control del Consejo es otro argumento potente en favor de una elección no sólo de los consejeros, sino también del alcalde, por parte del Consejo Municipal. Finalmente, se pueden enfatizar, como ha hecho recientemente el "Leemhuis steering committee", los problemas que dificultan la alteración del método de nombramiento y de la posición de los alcaldes al mismo tiempo.

### *3. Nombramiento y responsabilidad de los alcaldes de acuerdo con la Carta Europea*

16. De acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local, el sistema de nombramiento de los alcaldes tradicional y constitucionalmente establecido presenta problemas. Según el artículo 3.2 de la Carta, los consejos municipales, como actores de la autonomía local, deben "tener órganos ejecutivos responsables ante ellos". El informe de 1999 estableció que, de acuerdo con la Carta, "los alcaldes debían emanar de sus municipios" y declaró que "la existencia de grupos de presión parlamentarios responsables, en el seno de sus propios partidos políticos, de participar en la gestión del sistema de nombramientos de alcaldes, es contraria a las reglas democráticas" (n. 24). La participación de los consejos municipales en la propuesta de los candidatos es "un paso en la dirección correcta". Pero incluso si los consejos municipales tienen el deber de proponer el nombre de dos candidatos al ministro del Interior "los consejos no tienen la competencia de nombrar a los alcaldes" (n. 22). De todas formas los cambios propuestos y recogidos ahora en la Ley de los municipios parecen, de acuerdo con el informe de 1999, "asegurar que los alcaldes son responsables ante sus consejos municipales" (n. 24), y ello fue subrayado en nuestros debates y en los comentarios recibidos. Por tanto, puede afirmarse que, de acuerdo con el informe de 1999, existió un alto grado de críticas al sistema tradicional pero también aceptación de que los pasos realizados son en la buena dirección y son ampliamente valorados como compatibles con la Carta. Una posición similar puede encontrarse en la Recomendación 55 (1999), n. 22-35, 50.a. De todas formas la delegación holandesa ante el Congreso ha defendido la compatibilidad del papel de los alcaldes y los comisionados reales con el artículo 3.2 de la Carta en un memorando anexo al informe. Por tanto, la situación no era inequívoca, y parece ser una manifestación de dicha situación el hecho que la Resolución 77 (1999) sobre el informe instruya al Grupo de Trabajo del Congreso a examinar la cuestión en el sentido que "los miembros o al menos la presidencia de los órganos ejecutivos deben ser siempre electos" (n. 5).

17. El debate ha continuado. En 2002 el Congreso debatió, con vistas al quinto informe general sobre el seguimiento de la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local sobre "las relaciones entre el pueblo, la Asamblea Local y el Ejecutivo en la democracia local (el marco institucional de la democracia local)", sobre la aplicación del artículo 3.2 de la Carta [CPL (9) 2 parte II], mediante un extenso análisis comparativo, y del informe presentado por el Sr. Anders Knape

(Suecia),<sup>14</sup> resultó la Recomendación 113 (2002) y la Resolución 139 (2002). El informe menciona el principio de responsabilidad sobre todo como forma de control del poder por parte del Consejo Municipal (n. 68) hasta la destitución del alcalde, pero no excluye el nombramiento del alcalde por parte del Gobierno central (n. 70, 73, 74) si el control y el poder de destitución es efectivo. La Recomendación incorpora dichos aspectos (n. 6, 11-15), aunque constatando que existe una tendencia a favor de los alcaldes electos que puede ser apoyada (n. 7-10). Un anexo a la Recomendación destaca dicha tendencia y afirma que un “procedimiento que no permite la elección del ejecutivo local ya no es apropiado en el contexto actual de la democracia local moderna”. Ambos aspectos –diversidad de procedimientos de nombramiento de acuerdo con la Carta, si el control del consejo es suficiente, pero una afirmación de las ventajas de un alcalde electo– son también mencionados en la Resolución (n. 5). De todas formas, de acuerdo con estos textos la solución actualmente adoptada por la Ley de los municipios de Holanda parece estar en conformidad con la Carta.

18. Un siguiente estadio del debate puede verse en el informe de seguimiento sobre Bélgica, que tiene un método similar de nombramiento de alcaldes. Dicho informe fue preparado al año siguiente [CPL (10) 2 parte II], y presentado por la Sra. Birgitta Halvarsson (Suecia). En éste y en la Recomendación 132 (2003) y la Resolución 156 (2003), se aplican los criterios establecidos por el informe Knappe. Por tanto no se excluye el nombramiento del alcalde por parte del Gobierno del Estado si la responsabilidad se asegura por otras vías (parte II, n. 5 del informe).

19. Finalmente, en 2004 se preparó un informe sobre las ventajas de la elección directa de los alcaldes [CPL (11) 2] por el Sr. Ian Micaléff (Malta) y el Sr. Guido Rhodio (Italia) con el Sr. Henry Frenco (Malta) como experto.<sup>15</sup> Este informe, basado en un amplio estudio comparativo, describe las tendencias a favor de un Ejecutivo local de elección directa y debate sus inconvenientes y, sobre todo, ventajas. Hacia el final (parte 5), se menciona la posibilidad de la reinterpretación del artículo 3.2 de la Carta que “está empezando a adquirir vida propia”, pero no se desarrolla la cuestión. El informe señala las tendencias existentes en la misma línea que los anteriormente citados. Pero en lo que se refiere a la adecuación con la Carta, no existe ninguna nueva interpretación diferente en comparación con el informe Knappe.

#### *4. La actual tendencia hacia la elección directa de los alcaldes*

20. A la vista de estas tendencias, críticas y reflexiones, resulta obvia la necesidad de un reexamen de la solución actual sobre el nombramiento de los alcaldes. En el primer periodo del presente Gobierno, en 2002, las deliberaciones en dicho sentido llevaron a un acuerdo de coalición para establecer la elección directa de los

14. Puede verse como algo más que una coincidencia el hecho que el experto del informe Holanda 1999 y del informe-Knappe fuera el profesor Philippe De Bruycker (Bélgica), proveniente de un Estado donde la posición de los alcaldes es similar a la de Holanda.

15. Véase sobre la misma cuestión, Francis DELPÉRÉE y Marc JOASSART (ed.), *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruselas, 2002, con una buena contribución sobre la problemática de Holanda por Willem Konijnenbelt, p. 171-192.

alcaldes. Con dicho propósito se inició el procedimiento de reforma de la Constitución para derogar el artículo 131. Por tanto, en la presente legislatura dicha reforma constitucional debe completarse. La Cámara de Representantes ha aprobado el proyecto, pero el 22 de marzo de 2005 el Senado lo ha rechazado, debido a una falta de acuerdo sobre el procedimiento y el calendario para la introducción de un nuevo método para la elección de los alcaldes. Sólo si el proyecto se aprobara, dejaría de existir la obligación de nombrar los alcaldes y los comisionados reales por decreto real. Debido a la decisión del Senado, el ministro responsable de la reforma gubernamental ha dimitido. De acuerdo con el nuevo acuerdo de coalición, se pretende ahora proceder a la modificación del artículo 131 durante la siguiente legislatura.

21. A la vista de la nueva regulación, el actual Gobierno planea introducir la elección directa de los alcaldes por los electores. La importancia de dicho proyecto destaca por el hecho de que el Ministerio del Interior (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) ha sido dividido y ha sido nombrado un ministro especial para la Reforma del Gobierno y las Relaciones del Reino. Dos proyectos han sido elaborados para ser sometidos a la Cámara de Representantes.<sup>16</sup> Un proyecto (*Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Wet verkiezing burgemeester, n. 29865*) se refiere a la elección del alcalde, que debe llevarse a cabo en primera vuelta al mismo tiempo que la elección del Consejo Municipal (artículo 1.2 de este proyecto y artículo 61 de la Ley municipal en la versión del proyecto mencionado abajo); si no se produce una mayoría absoluta, dos semanas más tarde se celebra la segunda vuelta entre los candidatos con un mayor número de votos (*Wet verkiezing burgemeester article 7.8 § 2*). Por tanto, el periodo regular para el nombramiento de los alcaldes se reduce de seis a cuatro meses. Además, el proyecto de ley regula la campaña electoral, la financiación y la integridad (capítulo 10). El segundo proyecto de ley (*Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Wet introductie gekozen burgemeester, n. 29864*) contiene cambios en la ley municipal como consecuencia de la introducción de la elección directa del alcalde. Los requisitos de elegibilidad (nacionalidad holandesa y elegibilidad al Consejo, certificado de buena conducta) son establecidas (artículo 61.2). La destitución será posible mediante un procedimiento predeterminado por una mayoría de dos tercios del Consejo (artículo 63). La posición del alcalde en la formación del ejecutivo municipal –elección y destitución de los consejeros municipales no electivos por el Consejo Municipal y el reparto de responsabilidades– es reforzada. El alcalde posee autoridad sobre la Administración municipal y de propuesta en relación con el secretario municipal (artículos 35, 42, 48, 49 y otros).

En lo que se refiere a la presidencia del Consejo Municipal, la cuestión de la revisión del artículo 125.3 de la Constitución que garantiza la presidencia a los alcaldes

---

16. Véase Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ed.), *Introductie gekozen burgemeester. Voresel van Wet*, Den Haag, noviembre de 2004 (versión inglesa: Ministry of the Interior and Kingdom Relations (ed.), *the new mayor, Introduction of the elected mayor in the Netherlands* (Summary of the legislative proposals, The Hague, enero de 2005).

(así como a los comisionados reales a nivel provincial) está en discusión y será probablemente pospuesta por el Gobierno; de todas formas, sólo podría completarse dicha reforma durante la siguiente legislatura del Parlamento.

22. Para los mencionados proyectos de ley, los debates parlamentarios en ambas cámaras están previstos para los meses venideros, de forma que puedan convertirse en leyes en verano de 2005 y aplicadas a las siguientes elecciones locales, de consejos municipales y también de alcaldes, en primavera de 2006. Hay todavía diferentes posturas y críticas. Un partido político de la oposición (Partido Laborista, PvdA) presentó un proyecto de ley el 14 de enero de 2005 (*Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Wet door de raad gekozen burgemeester, nr.29958*) relativo a la elección de los alcaldes por los consejos municipales. Después de la decisión del Senado de 22 de marzo de 2005, el escenario está abierto y una decisión final puede esperarse sólo después de 2007.

##### 5. Problemas del nuevo sistema

23. Obviamente, los proyectos de ley siguen una tendencia predominante en Europa y recomendada por el citado documento del Congreso. Aunque, como otros sistemas de elección directa de los alcaldes, la modificación genera numerosos problemas que se encuentran en discusión actualmente en Holanda. Hay dictámenes del Consejo de Estado, del Consejo Consultivo sobre Administración Pública, de la Comisión Directiva de Leemhuis, del IPO y del VNG y de otras organizaciones, abordando los problemas suscitados por los proyectos de ley lanzando críticas y proponiendo alternativas. Una discusión de este tipo es necesaria, teniendo en consideración la importancia de la pretendida innovación. Muchos de los problemas se pueden resolver de diversas formas y no es tarea de un informe de seguimiento lanzar un juicio definitivo sobre las posibles soluciones. De todas formas algunos de los problemas se encuentran de forma similar en otros países y serán brevemente analizados.

a) Un problema fundamental puede encontrarse en la *relación entre el principio de dualización (supra, parte II, n. 2) y la posición de un alcalde de elección directa entre los votantes*. Como se ha afirmado anteriormente, puede calificarse dicha innovación como un refuerzo o como una complicación y una dificultad adicional para un sistema dualista. El refuerzo de la posición de un alcalde electo puede verse –de acuerdo con la motivación del proyecto de ley– como una consecuencia del sistema dualista. Pero puede objetarse que un alcalde directamente legitimado con competencias adicionales puede romper el principio de colegialidad en el Ejecutivo municipal y el control por el Consejo Municipal.

24. En este contexto el Consejo Consultivo de la Administración Pública ha descrito dos modelos fundamentalmente diferentes de alcaldes electos: el alcalde *autónomo* insertado en los principios de colegialidad con los consejeros municipales y en cooperación con el Consejo Municipal, y el alcalde *independiente* con mayores competencias, con consejeros únicamente asistentes y con una relación únicamente de control por parte del Consejo Municipal, que retiene algunas competencias principales; el último modelo, de acuerdo con el Consejo Consultivo, es incompatible con los principios constitucionales, especialmente con la regla que el alcalde preside las reuniones del Consejo Municipal (artículo 125.3 de la

Constitución); así, sólo puede llevarse a cabo previa reforma de la Constitución, y no mediante una simple ley del Parlamento, y en ningún caso para ser aplicado a las elecciones de 2006. Introducir elementos de dicho modelo en el proyecto de ley ahora debatido significaría optar por un modelo impracticable.

25. Esta crítica es convincente en la medida en que constata un conflicto entre los principios de colegialidad en el Consejo y liderazgo personal por parte del alcalde. Ambos principios son, en puridad, monistas. Incluso la coexistencia de un consejo y un alcalde significa un elemento de dualización. De acuerdo con los recientes eventos, este elemento ha sido considerado como un factor positivo que, por tanto, ha sido reforzado. Además, resulta incontestable que este refuerzo del alcalde "independiente" debilita la colegialidad del Ejecutivo municipal y dificulta el control por parte del Consejo Municipal. En el marco de la Carta Europea de la Autonomía Local (véase abajo, n. 6) y, si no se revisa, de la Constitución, el alcance de la reforma legislativa es una cuestión política: si el peso debe recaer en los principios de colegialidad y cooperación con el Consejo y asimismo en una legitimación paralela del alcalde y los consejeros designados, optando por la elección del alcalde por el Consejo Municipal, o si debería ponerse el énfasis en una posición más independiente del alcalde, elegido directamente por el pueblo y con ciertas competencias garantizadas. Incluso la presidencia del Consejo por parte del alcalde electo no resulta necesariamente inmanejable, como muestra el ejemplo de diversos *Länder* alemanes (como Baviera y Baden-Württemberg), aunque dicha solución es a menudo criticada y no emulada (véanse las soluciones en Westfalia-Renania del Norte y Baja Sajonia), y aunque no puede ser calificada como contraria a la tradición y la cultura política holandesas. Actualmente la legislación puede optar entre un amplio abanico de soluciones.

b) Por otro lado, la oposición de los principios de liderazgo colegial y personal muestra que un alcalde electivo puede basarse también en los principios de *elección por el Consejo Municipal y por el pueblo*. Ambas soluciones cuentan con buenas razones que las sustentan y están acorde con una buen gobierno local. Es más, ambos están enraizados en la Ley municipal actual que prevé también las posibilidades de un comité confidencial del Consejo Municipal y de un referéndum consultivo. La alternativa de procedimiento electivo a llevar a cabo es una elección política: si se opta por el método corto de elección mediante la elección por el Consejo Municipal –como ha demostrado un informe sobre la elección directa del ejecutivo local [CPL (11) 2]– por encima de un alcalde de elección directa. En ambos casos, un procedimiento continua con un desarrollo a largo plazo y ayuda a mejorar la transparencia y la responsabilidad de la decisión a favor del candidato que gana la competición. De todas formas, debe reconocerse que la innovación es un cambio importante no sólo de los procedimientos legales, sino de la cultura política y administrativa. Este punto de vista parece ser importante por lo que se refiere a las modalidades de introducción del nuevo sistema [*infra*, f]).

c) Consecuentemente con el sistema existente hasta la fecha, todas las propuestas prevén la posibilidad de *destitución del alcalde*, no únicamente en el caso de incumplimiento de sus deberes (artículo 62 del proyecto de ley), pero también en el caso de la existencia de un conflicto importante en el funcionamiento del municipio (artículo 63 del proyecto de ley). Una solución de este tipo resulta obvio

en el caso de un alcalde “autónomo” (*supra*, a), especialmente si ha sido elegido por el Consejo. Sin embargo, en el caso de un alcalde elegido por el pueblo, podemos preguntarnos si éste puede ser destituido por decisión del Consejo. Mientras que otros modelos apuestan por la necesidad de un referéndum (como en diversos *Länder* alemanes) o la disolución automática del consejo también en el caso de destitución (Italia), el proyecto, con ciertas garantías de procedimiento, permite una destitución por decisión del Consejo adoptada por una mayoría de dos tercios. Considerando los problemas suscitados por otras posibles soluciones así como también la cultura política de Holanda, que no conoce la disolución de un consejo, puede comprenderse la propuesta; pero se dejan sin resolver conflictos graves si una mayoría del Consejo de menos de dos tercios ha votado a favor de la destitución.

d) Estos problemas, inevitables si se abandona el procedimiento tradicional de nombramiento basado en propuestas, negociaciones, deliberaciones confidenciales y evaluaciones, y finalmente un procedimiento legalmente establecido de nominación es abandonado en favor de un procedimiento de concurrencia democrática abierta, explican las *dificultades de transición* para la elección de los alcaldes. Hay ciertas competencias ejercidas en cooperación entre los alcaldes y la Administración central, especialmente los comisionados reales, que de encontrarlos ante alcaldes electos podrían ser ejercidas de forma mucho más autónoma y, por tanto, generar conflictos. Es por tanto comprensible que la organización de las provincias (IPO) se centre en dichos problemas.

–Son probables situaciones de este tipo en cuestiones como la *seguridad y orden públicos* y la dirección de las fuerzas policiales, atribuidas ampliamente a los alcaldes de acuerdo con la legislación holandesa. En estas materias es frecuente un intenso control estatal. Cuanto más un alcalde legitimado por una mayoría local se distancie de las autoridades centrales, mayor será el ejercicio de los poderes de supervisión por parte de éstas. Dadas ciertas tendencias a la centralización y a la separación de la organización policial de las autoridades locales, resulta mucho más probable que dichos problemas se produzcan. Ello resultaría desventajoso desde el punto de vista de la autonomía local.

–Eventos en dicha dirección son más probables porque la Ley de los municipios, basándose en el artículo 132.4 de la Constitución, permite la *supervisión* no sólo en caso de violación de la ley, sino también en caso de *contradicción con el interés público*. Esta regla, en contradicción con el artículo 8.2 de la Carta Europea y, por tanto, objeto de una reserva por parte de Holanda en el momento de su ratificación (véase *supra* la introducción), por tanto debatida en el informe de seguimiento de 1999 (n. 35, 37 y Recomendación 55 (1999) n. 45, 50.g), no se pretende modificar de conformidad con la Carta en la reforma actual de la Ley municipal y de la Constitución. Puede temerse y lamentarse que la incertidumbre del impacto de la elección de los alcaldes no contribuirá a la armonización del ordenamiento jurídico holandés con la Carta en este aspecto.

–Los poderes locales en Holanda necesitan, como se ha constatado anteriormente (*supra*, parte 1, n. 2), una intensa *cooperación intermunicipal*, y puede verse en el modelo de alcalde nombrado, normalmente proveniente de fuera del municipio, una garantía de disponibilidad hacia dicha cooperación. Por tanto la solución



de un alcalde electo supone una obligación jurídica en este sentido que puede exigirse mediante la supervisión (véase artículo 170.1.b de la Ley municipal).

e) Reflexionando sobre estos problemas de los poderes locales puede sorprendernos que la cuestión de las *consecuencias para el nivel provincial* –y regional–, a menudo negligidas también en las últimas décadas, no se encuentran presentes en el actual debate a pesar de que la organización de los niveles provincial y local son, de acuerdo con la Constitución y la Ley, paralelas. Así, si los alcaldes son electivos, se suscita la cuestión de cuales son las consecuencias de dicha decisión para los comisionados reales. El proyecto de ley no aborda estos problemas, pero como la abolición del artículo 131 de la Constitución también elimina la regulación constitucional de su nombramiento, un debate similar parece consecuente y necesario si se procede a la modificación de dicho artículo. En otro caso, la naturaleza de la autonomía local y regional podría desarrollarse en direcciones diferentes.

f) Todos estos problemas, contradicciones y cuestiones abiertas no son argumentos contrarios a la reforma de por sí. Sin embargo, ilustran que Holanda se encuentra en el camino hacia una *innovación muy compleja e incisiva*, y que no deben minusvalorarse las dificultades. Ciertamente no puede aducirse que la idea de un alcalde electo es precipitada y falta de preparación porque el debate se ha ido desarrollando durante décadas, es acorde con la Carta (*infra*, n. 6) y con las tendencias en muchos países europeos. Pero la *transición parece crear muchos problemas*, y las objeciones desde muchos puntos de vista pueden ser quizás consideradas en aras de una transición más suave.

26. En este sentido, los relatores se declararon impresionados por el hecho que casi todos los grupos implicados –la Asociación de Municipios (VNG), la Sociedad de Alcaldes (NGB), la Sociedad de Consejeros Designados, la Asociación de Secretarios Municipales (VGS), la Asociación de Secretarios de los Consejos (VvG)– se oponían a la aplicación de las propuestas en 2006. Incluso aquellos que dudaban sobre algunas de las objeciones que calificaban el modelo como “híbrido” o “impracticable”, deberán reconocer que la introducción simultánea de la nueva regulación presenta desventajas específicas de aplicación. Ya que hasta la fecha cada año finaliza el mandato de una sexta parte de los alcaldes, un alto porcentaje de alcaldes, nombrado por seis años, vería su posición jurídica atribuida por Decreto Real vulnerada si la ley comportara la finalización avanzada de su mandato. Es verdad que una limitación por el estilo es inevitable si se produce una modificación legislativa; la supresión de la posibilidad de la reelección (artículo 61.a de la Ley municipal) también vulnera expectativas. Una vez la nueva regulación entre en vigor, parece apropiado que se fije como fecha la de la celebración de las elecciones generales a consejos municipales. Pero la expiración de los nombramientos podría –debería– prepararse; por ello, una aplicación de la nueva regulación a partir de 2010 sería una solución. O bien la transición podría llevarse a cabo paso a paso; entonces podría considerarse la posibilidad de nombrar a partir de ahora sustitutos para los alcaldes, para empezar con las elecciones municipales después de la modificación del artículo 131 y donde el mandato de los alcaldes haya expirado, e introducir la elección de alcaldes en los otros municipios después de la expiración del mandato del alcalde nombrado o con las elecciones de 2010. Una de estas soluciones parece ahora inevitable después de

la decisión del Senado de 22 de marzo. Ambas soluciones permitirían una transición más preparada mediante la continuación de la revisión de la constitución, particularmente en la cuestión de la presidencia del consejo (artículo 125.3), un nuevo artículo constitucional sobre la elección de los alcaldes (en lugar del abolido artículo 131) y la supervisión en caso de contradicción con el interés público (artículo 132.4); además de debatir y regular la forma futura de elección o nombramiento del comisionado real y, quizás, volver a debatir algunos de los anteriormente mencionados detalles de la nueva regulación que más rechazo han generado. De esta forma una transición suave podría facilitar la aplicación del nuevo orden.

#### *6. La elección directa y la Carta Europea*

27. Sin embargo, este informe debe admitir estos problemas no son objeciones contrarias a la reforma como tal. Después de largos debates, de los que se informa más arriba (n. 3), relativos al sistema actual de nombramiento de alcaldes en Holanda y en aquellos estados con un sistema similar de autogobierno local, especialmente llevado a cabo en el informe de seguimiento de 1999 y las recomendaciones adoptadas por la CPLRE, habiendo tenido en consideración los debates generales sobre la responsabilidad de los órganos ejecutivos locales en el sentido del artículo 3.2 de la Carta Europea, así como a los debates sobre las ventajas y desventajas de la elección directa del ejecutivo local a la luz de los principios de la Carta Europea, sería imposible aducir que la introducción de la elección directa de los alcaldes contradecía la Carta Europea. Ello no puede excluir un debate serio sobre los detalles del proyecto de ley presentado ante el Parlamento de Holanda. Pero debe admitirse que el principio de la elección de alcaldes es, sino impuesto por la Carta Europea, en cualquier caso una solución acorde con la misma, como se reconoce en la carta de fecha 13 de abril de 2005 dirigida al Congreso por el Ministro para la Reforma Gubernativa y las Relaciones del Reino. Como ya se ha dicho en la parte 3 de este capítulo, el anexo a la Recomendación 113 (2002) resalta esta tendencia y afirma que un "procedimiento que no consigue garantizar la elección del ejecutivo local ya no parece apropiado en el contexto de una actual democracia local moderna". Incluso los mencionados puntos de vista sobre la transición hacia el nuevo modelo no pueden ser considerados como basados directamente en la Carta. Ciertamente el artículo 7.1 prescribe el ejercicio libre del mandato y podría limitar el recorte de dichos mandatos, pero sólo en el caso de "representantes locales electos"<sup>N.T.</sup> El artículo no se refiere pues a administradores nombrados. Al no limitar la responsabilidad de los órganos ejecutivos locales en el sentido del artículo 3.2 de la Carta y por tanto su destitución, no puede excluir un recorte legal de los mandatos, a pesar de dicha regla pueda parecer políticamente problemática por las razones ya mencionadas. Así, el presente informe debe limitarse a la presentación de los argumentos y de la conclusión de que no existe violación de la Carta en caso de aprobación del proyecto de ley presentado ante el Parlamento holandés.

---

N.T. La versión en castellano de la carta únicamente se refiere a representantes locales, aunque la condición de electos puede considerarse implícita en la idea de representación.

### *Apartado 3: La financiación local y la limitación del impuesto sobre bienes inmuebles*

#### *1. La situación actual*

28. La Ley Municipal (supra, parte 1 n. 2) contiene un detallado título IV sobre financiación local. Este título otorga, de acuerdo con su regulación, a los municipios la competencia de recaudar impuestos de acuerdo con los reglamentos aprobados por los propios municipios. El impuesto más importante es el que recae sobre la propiedad inmobiliaria (el impuesto sobre bienes inmuebles, *onroerend zaak belasting, ozb*, artículos 220-220.i de la Ley municipal). De acuerdo con las estadísticas realizadas por la Oficina Estadística Central (OEC), la recaudación total del impuesto sobre bienes inmuebles fue de 3,4<sup>N.T.</sup> billones<sup>17</sup> en 2004. Ello significa que el 83% de los impuestos locales provienen del impuesto sobre bienes inmuebles; los otros impuestos locales (véase artículos 221-229.d de la Ley municipal) tienen menor importancia. Pero todos los impuestos de las autoridades locales cubren sólo un 8,8% de los ingresos municipales. En relación con la totalidad de las cargas fiscales de los ciudadanos de Holanda, el 61,5% son impuestos estatales, el 34,5% son contribuciones de la seguridad social y sólo el 4% de los impuestos son de otras administraciones públicas, de los cuales el 3,1% son de los municipios, el 0,5% de las provincias y el 0,4% de los pólderes. Por tanto las autoridades locales dependen en gran medida de las subvenciones del Estado.

29. Los usuarios y también los propietarios están sujetos al impuesto sobre bienes inmuebles. No existe limitación posible del nivel del impuesto por parte de los municipios. La imposición sobre los edificios privados y comerciales puede ser diferente. Pero el nivel del impuesto del propietario no puede superar 5/4 del nivel impositivo del usuario, y ciertos bienes sujetos al impuesto (como las iglesias y el terreno agrícola) están exentos.

30. A efectos de la imposición los bienes sujetos deben ser valorados. Dicha valoración, que se lleva a cabo cada cuatro años, es una tarea que corresponde a las autoridades locales. Determina la valoración también para los impuestos estatales y los impuestos de los pólder. Por tanto se trata de una importante tarea en manos de las autoridades locales.

#### *2. Las manifestaciones del informe de 1999*

31. En 1999 el informe de seguimiento se centró en la situación de la financiación local como uno de los puntos importantes [parte 6, n. 41-46, Recomendación 55 (1999), n. 47, 50.h, i]. Basándose en las cifras que en aquel entonces los municipios tenían el 15% y las provincias el 10% de sus ingresos provenientes de los impuestos, el informe afirmó que eran "excesivamente dependientes de las subvenciones del gobierno central", con un énfasis en el hecho que la mayor parte de las ayudas se daban para aquellas tareas administradas en común por el Estado y las autorida-

---

N.T. Recordamos que el billón anglosajón son mil millones.

17. Para 2004, el *Report of De Commissie Gemeentelijk Belastinggebied*, elaborado por P. B. Boorsma, C. A. de Kam y L. van Leeuwen, *Belasten op niveau. Meer fiscale armsglag voor gemeenten*, Den Haag 2004, p. 15, indica 3.359 millones de euros (1.875 de propietarios, 1.484 de usuarios). Para una exposición general comparativa, véase DEXIA (ed.), *Local Finance in the 15 countries of the European Union*, 2ª ed., París, 2002, p. 223 y 233-237.

des locales y, por tanto, bajo control estatal. Ante esta situación el informe se preguntó si era correcta de acuerdo con el artículo 9 de la Carta Europea. La cuestión se suscitó de acuerdo con el artículo 9.1, preguntándose si aquellas eran “recursos propios suficientes”, y de acuerdo con el artículo 9.7, preguntándose si se cumplía la condición de que “En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos”. Además se criticó la reserva holandesa al artículo 9.5 de la Carta.

### 3. La reforma del impuesto sobre bienes inmuebles

32. Desde 2002, el Gobierno de Holanda planea reformar el impuesto sobre bienes inmuebles. Hasta ahora no se ha presentado ningún proyecto de ley ante el Parlamento, pero existe la intención declarada de hacerlo en la actual legislatura. En línea con ello, en una carta fechada el 19 de diciembre de 2003, el ministro del Interior, en común con el ministro y el secretario de Estado de Hacienda desarrolló la idea de la reforma a los parlamentarios.<sup>18</sup>

33. De acuerdo con dicho proyecto, el impuesto sobre bienes inmuebles de los usuarios de viviendas debía ser abolido. El impuesto sobre bienes inmuebles para los propietarios, ya no limitado por su relación con el impuesto de los usuarios, y para los edificios comerciales debía ser maximizado, de forma que el poder de los municipios para determinar su nivel quedaba limitado. El Gobierno propone incrementar el fondo municipal para igualar las pérdidas de los municipios mediante mayores subvenciones de libre disposición derivadas de este fondo.

34. Originalmente, la ley debería haber entrado en vigor el 1 de enero de 2005. Ahora la intención es presentar el proyecto de ley al Parlamento en las próximas semanas y proceder a su votación durante el 2005, para su entrada en vigor y aplicación desde el 1 de enero de 2006.

35. El debate sobre la reforma –una de los motivos de la elaboración del presente informe de seguimientos– ha sido extremadamente vivo. Además de las reuniones de trabajo mencionadas en el anexo 2, se publicaron, antes del envío de la carta al Parlamento, un dictamen del Centro de la Economía de las Autoridades Locales de la Universidad de Groningen (*Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, COELO*) de septiembre de 2003; ahora hay también un dictamen del Consejo Nacional de Relaciones Financieras (*Raad voor de financiële verhoudingen, RfV*) de 26 de enero de 2004, diversos informes propuestos del VNG, uno de 3 de marzo de 2004, del IPO de 18 de marzo de 2004 y un extenso dictamen del Comité para los Impuestos Locales (*Commissie Gemeentelijk Belastinggebied*) de 25 de mayo de 2004 (véase *supra*, nota 5) que se consideraron y se debaten aquí. Parece ser que el Consejo de Estado ha emitido también un dictamen pero como el proyecto de ley no ha sido publicado, tampoco aquel lo ha sido.

18. Véase la carta relativa a “Hoofdlijnenbrief afschaffing OZB gebruikersheffing woningen en maximering van tarieven” de 19 de diciembre de 2003, escrita por De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Staatssecretaris van Financien, De Minister van Financien, to De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

#### 4. Argumentos a favor de la reforma

36. La propuesta gubernamental parece estar fundamentada en el hecho de que existe una cierta falta de voluntad para pagar impuestos, y especialmente aquellos perceptibles claramente al ser impuestos directos, no retenidos por ejemplo por el empleador. Dicha falta de voluntad puede incrementarse por el hecho de que el valor de la propiedad se ha incrementado, a la par que el nivel de los impuestos, una cuestión que ha devenido sensible.

37. Considerando el porcentaje limitado del impuesto sobre bienes inmuebles para los ingresos locales, el abolir o maximizarlo puede parecer una simplificación popular y convincente de la administración, manteniendo la garantía de la financiación local mediante formas menos visibles, por ejemplo mediante el fondo municipal. Como dice la propuesta gubernamental, dicho fondo debe incrementarse hasta igualar las pérdidas de los municipios, y su volumen debe estar garantizado. De esta forma, una distribución racional debe resultar más fácil, mientras que hasta ahora, con la esperanza que un valor mayor del impuesto sobre bienes inmuebles pudiera considerarse como un argumento suficiente para obtener una mayor participación en el fondo municipal, diversos municipios estuvieron tentados de elevar el impuesto sobre bienes inmuebles con el objetivo de obtener más del fondo municipal, anticipándose a las medidas del Gobierno.

38. Si el Gobierno propone abolir el impuesto para los usuarios, manteniéndolo para los propietarios, parece necesario que el impuesto sea maximizado, considerando que la actual limitación (un máximo de 5/4) será también abolida, con el objetivo de impedir que los municipios intenten compensar sus pérdidas incrementando el impuesto a los propietarios.

#### 5. Objeciones contra la reforma

39. De todas formas, para los municipios la abolición del impuesto para los usuarios combinado con la maximización del impuesto para los propietarios representa una notable reducción de sus recursos financieros. El mayor impuesto local de lejos se reduce hasta no mucho más de la mitad del montante actual,<sup>19</sup> y la imposición local, de por sí muy limitada en Holanda, pierde su importancia y se reduce a un 6% de los ingresos de las autoridades locales. Obviamente, como dicen todos los dictámenes sobre la cuestión, un paso como el propuesto limita el libre ejercicio de las competencias autónomas de los municipios. Puede temerse que el número de municipios insolventes bajo ayuda especial condicionada del Estado (los llamados "municipios del artículo 12") se incrementará.

40. Dicho paso viola claramente la clásica conexión democrática entre imposición y representación. El ciudadano local, si no es propietario ya no está sujeto a imposición local. El propietario de bienes inmuebles que sigue siendo contribuyente puede no ser un residente en el municipio y por tanto no estar involucrado

---

19. Mientras que en la actualidad el impuesto a satisfacer por el propietario no podía exceder de 5/4 del impuesto del usuario, la abolición de dicho impuesto significa una reducción de 4/9 (aunque a la práctica es un poco menor a la vista del impuesto sobre los edificios comerciales), y la maximización impide un correspondiente aumento del impuesto del propietario.

en la decisión sobre el nivel del impuesto sobre bienes inmuebles que debe pagar. La financiación devendrá en mucha mayor medida una tarea del Estado central, pero el fondo municipal, fijado por el Parlamento central, estará garantizado, y su uso estará en manos de las autoridades locales. La ligazón entre las autoridades locales y centrales, de todas formas característica de la Administración holandesa,<sup>20</sup> se expande de esta manera incluso hasta el campo de los poderes autónomos de las autoridades locales, porque los recursos financieros son substituidos por subvenciones estatales, ciertamente dejando una mayor capacidad de decisión a los municipios si no existen condicionamientos, pero de todas formas dependiente de una decisión a nivel central. Al mismo tiempo la carga impositiva sobre los ciudadanos no se reduce, sino que traslada de una imposición local a una imposición estatal. Es más, de producirse un incumplimiento de los límites de déficit público impuestos por la UE el estado central puede verse forzado a reducir el fondo municipal a pesar de las garantías previamente dadas.

41. Otro problema es suscitado por el –hasta ahora ya problemático– método de reparto del fondo municipal. Si las subvenciones deben sustituir los recursos provenientes del impuesto sobre los usuarios, las desigualdades existentes persisten; resultan incluso agravadas por el mayor montante de las subvenciones. Por tanto, como ha señalado el IPO, deben tenerse en consideración las circunstancias específicas de cada municipio. Por otra parte, una corrección deberá evitar que impuestos sobre bienes inmuebles elevados –incluso innecesarios– sean tomados como criterio para determinar las necesidades financieras. No obstante, para modificar esta situación no sería necesario abolir el impuesto sobre los usuarios, sino que sería suficiente desligar la determinación de las necesidades financieras de los municipios del nivel del impuesto sobre bienes inmuebles.

42. Incluso si el impuesto sobre los usuarios es derogado, permanece la necesidad de valorar los bienes inmuebles y por tanto la carga sobre los propietarios de dichos bienes, para poder fijar el alcance de los impuestos estatales y de los pólder. No existe pues ninguna exoneración para los ciudadanos. No puede conseguirse ninguna simplificación de la Administración.

43. A pesar de todas estas razones, debe admitirse que existen críticas al actual sistema de imposición sobre bienes inmuebles, y podría ser útil investigar soluciones alternativas. En este sentido, podría preguntarse por qué la propiedad inmobiliaria, siendo objeto de imposición local, debe ser también gravada por el Estado. De todas formas, la imposición del Estado es puramente teórica, porque el sistema fiscal holandés permite la deducción de tantos gastos del rendimiento obtenido por el impuesto que prácticamente no existe impuesto alguno a pagar. De todas formas, dicha consideración, contestada por el Gobierno, muestra que la propiedad inmobiliaria está altamente subsidiada por la política impositiva del Gobierno. Si dicha subsidiación perjudica el poder impositivo local, este poder impositivo se encuentra discriminado ante la propiedad inmobiliaria. Podemos preguntarnos si dicha política es deseada. Incluso más el informe mencionado anteriormente “*Belasten*

20. El “*medbewind*”, véase KORTMANN y BOVEND’EERT (arriba, nota 1), p. 44, n. 52-54. Este punto fue también subrayado en el informe de 1999, n. 43.



*op niveau*" (p. 21-45), como otros estudios de las últimas décadas, debate ampliamente sobre otras posibilidades como los impuestos locales sobre los ingresos, o sobre el consumo de energía o sobre todos y cada uno de los ciudadanos. Pero el informe muestra que todos presentan problemas, y no existe una concreta alternativa que pueda sustituir al impuesto sobre bienes inmuebles. Precisamente en este contexto, el Consejo Consultivo sobre Relaciones Financieras ha expuesto que un impuesto substitutivo debería ser introducido inmediatamente para garantizar la financiación local. Actualmente, un plan de este tipo no ha sido aún preparado.

#### 6. El impacto de la Carta Europea de la Autonomía Local

44. Basado en estos argumentos, se suscita la cuestión sobre si la pretendida reforma del impuesto de bienes inmuebles es acorde con los principios de autonomía local. Este problema puede ser discutido como un problema de Derecho constitucional holandés tomando en consideración la detallada regulación sobre la autonomía local del capítulo siete de la constitución, en especial los artículos 124 a 132. Además existe el problema de la compatibilidad con la Carta Europea de la Autonomía Local.

45. El informe de 1999 (n. 44) debatió el modelo existente de financiación local de acuerdo con el artículo 9.1 de la Carta Europea. De acuerdo con el informe, "Se suscita la cuestión de si las autoridades locales holandesas tiene 'recursos propios suficientes', como dispone el párrafo 1 del artículo 9". De acuerdo con el informe "existen serios fundamentos para dudar sobre si la situación en Holanda vulnera o no el artículo 9, párrafo 7, de la Carta, por medio del cual se garantiza que 'En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos'". Basándose en estas afirmaciones, la Recomendación 55 (1999), lamentando la baja cantidad de recursos propios, ha afirmado que la dependencia del "resto de recursos del Fondo de los Municipios y del Fondo Provincial en vulneración de los principios del artículo 9 de la Carta" (n. 47) y ha recomendado al gobierno holandés, "considerar siguiendo la inspiración del artículo 9 de la Carta, la posibilidad de ubicar de forma permanente y duradera un porcentaje mínimo de los ingresos públicos a las autoridades territoriales y además permitir el incremento substancial de sus recursos propios especialmente mediante impuestos adicionales u otras medidas" (n. 50.i). Desde un punto de vista más general el año siguiente el cuarto informe general de seguimiento de la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía local, presentado por el Sr. Mr. J. C. Frécon (Francia) [CPL (7) 3 con Recomendación 79 (2000)] ha confirmado y destacado dichos aspectos [véase especialmente Recomendación 79 (2000), n. 11, y anexo 1, n. 2.a].

46. Los recientes eventos y los hechos constatados durante la misión del 19 y 20 de enero de 2005 no aportan razones suficientes para modificar las afirmaciones y recomendaciones. El problema del bajo nivel de recursos propios persiste. De todas formas ello no responde el problema específico de la reforma del impuesto sobre bienes impuestos, especialmente si, como propone el Gobierno, la pérdida de poder impositivo se compensa con el incremento del fondo municipal.

47. Pero –además del problema de si la garantía del fondo municipal es efectiva, especialmente bajo las posibles presiones de la UE, y puede ser considerada como

“ubicando de forma permanente i duradera” en el sentido de la citada recomendación– una reducción del poder impositivo a favor del fondo municipal suscita el problema aún no afrontado en el informe de 1999 sobre si el artículo 9.3 de la Carta Europea se cumple. Según este párrafo, “Una parte al menos de los recursos financieros de las entidades locales debe provenir de [...] tributos locales”. La Carta no concreta qué parte y, por tanto, el Gobierno duda de su carácter vinculante. Pero como regla de Derecho público internacional, su contenido no debe ser simplemente simbólico. El informe explicativo de la Carta describe, en el sentido del artículo 9.3, “El ejercicio de la elección política valorando el beneficio de los servicios prestados contra el coste para el contribuyente local o el usuario es un deber fundamental de los representantes electos locales”. Para ejercer dicho poder, la parte de los recursos financieros procedentes de la imposición debe ser substancial, de una cierta importancia para el cumplimiento de las tareas locales. Por tanto, la sustitución de dichas fuentes de ingresos por subvenciones estatales no es acorde con el artículo 9.3.

48. De acuerdo con esta regla, una comparación a nivel internacional muestra que, incluso ahora, la parte de los recursos financieros que deriva de los impuestos locales es muy baja en Holanda. El informe (p. 16) citado (nota 5) asigna a Holanda un porcentaje del 1,1% del PIB, mientras que el porcentaje es, por ejemplo de un 15% para Dinamarca y Suecia, de un 10% para muchos otros países e incluso para el país con un menor porcentaje, el Reino Unido, es de un 1,4%, un 20% más que en Holanda. Sin establecer un límite general –que probablemente debería ser determinado teniendo en consideración también otros factores– parece como mínimo convincente que un porcentaje del 1,1% es extremo, y que una mayor reducción no sería acorde con el artículo 9.3 de la Carta Europea. A pesar de que la modificación del modelo actual depende de la voluntad de modificar la legislación nacional, las pretensiones mencionadas, sobretodo defendidas por el IPO y el Rfv, de compensar la reducción del impuesto sobre bienes inmuebles por competencias impositivas adicionales en otros campos parece ser un mínimo que debe mantenerse. Por tanto la abolición del impuesto sobre bienes inmuebles satisfecho por los usuarios sin compensación mediante otro impuesto local parece incurrir en una violación del artículo 9.3 de la Carta Europea.

49. Este resultado general puede ser limitado en su importancia en lo que concierne a la maximización del impuesto sobre bienes inmuebles. Ciertamente, la actual libertad de las autoridades locales al determinar el nivel del impuesto sobre bienes inmuebles es una cierta garantía, pero a un nivel tan bajo que no es suficiente para sustituir una competencia impositiva complementaria. Por otra parte debe admitirse –y la Carta Europea supone– que cada competencia impositiva local tiene su fundamento en la legislación estatal (véase el artículo 2 de la Carta Europea). Garantizar dicho poder comporta limitarlo al mismo tiempo, lo que la legislación holandesa lleva a cabo hasta la fecha únicamente en lo que se refiere a la relación entre el impuesto de bienes inmuebles de los usuarios y de los propietarios. Si la propuesta del Gobierno va más allá y establece la maximización del impuesto de los propietarios, una regla similar puede encontrar paralelismos en la mayoría de los estados europeos que limitan los niveles de los impuestos locales. Por tanto, una limitación como la referida no puede ser vista como una vulneración

del artículo 9.3 de la Carta. Pero es el bajo porcentaje de los impuestos locales en la financiación de las autoridades locales el que no permite una mayor reducción sin violar la Carta, y la valoración de los hechos constatados en Holanda impone dicha conclusión.

50. Sin embargo dicha conclusión no es pronunciada por ningún tribunal. De acuerdo con la constitución de Holanda (artículo 120), ni tan sólo los tribunales tienen competencias para revisar la constitucionalidad de las leyes del Parlamento. La Constitución, abierta a la influencia del Derecho internacional público, declara “Las leyes en vigor en el Reino [...] no [...] aplicables si dicha aplicación vulnera las provisiones de los tratados vinculantes *erga omnes*” (artículo 94), y por tanto puede argumentarse que la violación del artículo 9.3 de la Carta Europea como tratado vinculante para Holanda debe prevalecer e impedir la abolición del impuesto sobre bienes inmuebles. Pero el presente informe debe destacar que una conclusión de este tipo está reservada a las autoridades holandesas, y que el Gobierno no comparte la postura de este informe. El informe puede –y debe– constatar la violación de la Carta, pero corresponde al Gobierno, al Parlamento y finalmente a los tribunales holandeses decidir sus consecuencias.

#### *Parte 4: Otros problemas*

51. El peso de los mencionados problemas, al ser debatidos en una visita corta, no permitió detenerse en el debate de otros puntos. Sin embargo, parecen posibles algunas consideraciones como consecuencia del informe de 1999 como sujeto de ulterior seguimiento.

##### *1. La garantía constitucional de la autonomía local y los límites de su supervisión*

52. Como se ha mencionado arriba, el capítulo 7 de la Constitución de Holanda contiene una regulación impresionante del gobierno local, generalmente ejemplar como concreción del artículo 2 de la Carta Europea. Sin embargo, hay algunos puntos críticos, además de la regla (ahora en proceso de revisión) relativa al nombramiento de los alcaldes y de los comisionados reales (artículo 131), objeto de la parte 2 de este informe, la supervisión de las provincias y los municipios no únicamente en caso de vulneración de la ley, sino también en interés público (artículo 134.4). Este párrafo, objeto de reserva por parte de Holanda en ocasión de la ratificación de la Carta Europea, fue discutido en el informe de 1999 [n. 35 y Recomendación 55 (1999), n. 45, 50.g], con el ánimo de modificarlo. El presente informe sigue en dicha línea, aún admitiendo que la elección de los alcaldes puede complicar la situación en un período de transición (*supra*, parte 2, n. 5.d). El problema en cuestión, conjuntamente con la debatida reforma de la presidencia de los consejos provinciales y municipales (artículo 125.3 de la Constitución) y de la sustitución del artículo 131, ilustra la idea que un debate general sobre las reformas del capítulo 7 de la Constitución parece altamente deseable. En la medida que la pretendida modificación del artículo 131 de la Constitución es un paso en la dirección correcta, es la calidad de las garantías del autogobierno en Holanda lo que recomienda mantenerse alerta de las modificaciones ahora necesarias.

### *2. Las otras reservas concernientes a la Carta*

53. Tal como se ha mencionado en la introducción, Holanda tiene, además de la debatida reserva relativa al artículo 8.2 de la Carta, reservas relativas a los artículos 7.2, 9.5, y 11 de la Carta. El informe de 1999, n. 35-37, y la Recomendación 55 (1999), n. 45, 50.f-j, criticaron dichas reservas y propusieron reexaminar si son necesarias. La nueva visita, especialmente a la luz de las ratificaciones de la Carta por parte de otros estados firmantes en los últimos años que, con contadas excepciones, se han llevado a cabo sin reservas, no ha suscitado nuevos aspectos en relación con la necesidad de dichas reservas.

### *3. El nivel regional*

54. A pesar de que el presente informe se centra en el desarrollo de la democracia local y regional en Holanda, sólo trata los aspectos locales, porque las dos cuestiones principales, la elección de los alcaldes y la reforma del impuestos sobre bienes inmuebles conciernen a los municipios y no directamente a las provincias. Sin embargo, las reuniones han demostrado que las innovaciones debatidas son de gran importancia también para las provincias. Dichas innovaciones no pueden ser correctamente valoradas sin tomar en consideración el nivel provincial, donde la cuestión del nombramiento de los comisionados reales está claramente enlazada con el problema del nombramiento de los alcaldes y donde los problemas financieros son similares, y las observaciones del IPO y sus representantes han sido extremadamente importantes y útiles, porque contenían información relevante para la elaboración de este informe. A pesar de las tendencias mencionadas en el informe de 1999 en lo que se refiere a la estructura del nivel provincial no han podido ser investigadas, la relevancia del nivel provincial se ha probado como esencial para una democracia descentralizada en Holanda.

## *Apartado 5: Conclusiones*

### *1. Contexto y límites del presente informe*

55. Para la comprensión del presente informe parece necesario subrayar que, debido a su origen, no puede proporcionar una evaluación completa del gobierno local y regional en Holanda. Se centra en problemas que, vistas como cuestiones aisladas, no son características de la cultura del autogobierno holandés en general. Al contrario, la administración local holandesa ha desarrollado sus propias soluciones, a menudo interesantes y ejemplares para otros países. No ha sido el objetivo de este informe su descripción y valoración, ya que se ha limitado a dos problemas actuales que, vistos aisladamente, pueden parecer manifestaciones de una crisis que, en términos generales, no existe. Ciertamente, los problemas pueden ser debatidos y resueltos, mejorando una administración regional y local que funcionan bien.

### *2. La elección de los alcaldes*

56. Las manifestaciones sobre la introducción de alcaldes electos hechas como culminación de un largo debate, pueden parecer como una interferencia en un antiguo y tradicional sistema de nombramiento real de los mismos. No puede ser descalificado simplemente como antidemocrático, pero tampoco ha podido resis-

tirse a transformaciones en la línea de un proceso electivo. Pero es precisamente esta situación cambiante y oscilante entre un sistema de nombramiento real y otro electivo lo que muestra claramente la necesidad de una mejor legitimación democrática y deja la impresión de que se ha hecho sólo medio paso, dejando en secreto partes esenciales del proceso de nombramiento y permitiendo la revocación de decisiones democráticas. ¿En qué casos debe ser eso posible? La limitación e incluso el carácter de excepción al procedimiento democrático habitual no están claros. Por tanto lo consecuente con el sistema, lo que está demandando el mismo, sería la regulación democrática ya mediante una elección por el Consejo Municipal ya por los ciudadanos. Sólo una solución de este tipo estaría de acuerdo con una democracia moderna actual en el sentido de la Recomendación 113 (2002) del Congreso.

57. De todas formas es incontestable que dicho cambio afecta fuertemente el sistema administrativo, el autogobierno y la cultura política en Holanda. Por ello el informe que nos ocupa, constatando el carácter consecuente del cambio, defiende una transición prudente y moderada.

### *3. La reforma del impuesto sobre bienes inmuebles*

58. En lo que se refiere a la financiación local, los conflictos de interés son obvios y no específicos únicamente de Holanda. Pero la situación en Holanda se caracteriza, por un lado, por la desarrollada interconexión entre los diferentes niveles de gobierno y entre las comunidades regionales y locales, y por el otro por un muy débil poder impositivo de las comunidades locales y regionales. Bajo el prisma de la Carta Europea de la Autonomía Local no es sólo el nivel de recursos propios y la autonomía en su utilización por parte de las autoridades locales lo que resulta problemático, sino también el poder impositivo que se encuentra a un nivel muy bajo respecto de los estándares europeos. Así reduciéndolo mediante la abolición del impuesto sobre bienes inmuebles que recae sobre los usuarios residentes se produciría una vulneración por parte de Holanda de sus obligaciones de derecho internacional público.

## **3. Situación de la financiación local en Holanda<sup>21</sup>**

### *Observaciones introductorias*

1. En su reunión de 23 de abril de 2004, por petición de la delegación holandesa ante el Congreso, el Comité Institucional decidió elaborar un informe de seguimiento complementario sobre la democracia local y regional en Holanda (*relatores* Sra. Kathryn Smith, United Kingdom, Cámara de Autoridades Locales, y Sr. Odd-Arild Kvaloy, Noruega, Cámara de las Regiones), Prof. Dian Schefold (Alemania), vicepresidente del Grupo de Expertos Independientes sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, actuando como consultor). El previo informe de seguimiento junto con la Recomendación 55 (1999) fue adoptada por el Congreso en 1999.

2. El primer documento informativo presentado al Comité Institucional el 15 de abril de 2005 trataba principalmente las cuestiones de la imposición local y las elec-

---

21 Documento CPL (12) 11, parte II. Relatora: Kathryn Smith.

ciones a Alcaldía. Después de la visita a Holanda los *relatores* concluyeron que sería más acorde a una democracia moderna actual una elección de los alcaldes ya por el Consejo Municipal ya por los ciudadanos, en el sentido de lo establecido en la Recomendación del Congreso 113 (2002).

3. En lo que se refiere a la financiación local, los *relatores* concluyeron que, dado el poco poder impositivo de los municipios, cualquier reducción del poder impositivo local resultaría problemático. La abolición del impuesto sobre bienes inmuebles que recae sobre los usuarios residentes y limitando la restante sin ofrecer ninguna otra fuente de ingreso impositivo a los municipios llevaría a Holanda a entrar en vulneración del artículo 9.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local y, por tanto, en conflicto con una obligación de Derecho internacional público.

4. Con carácter subsiguiente al informe CG (12) 16 el Congreso invitó al representante del Gobierno holandés a asistir a la duodécima sesión plenaria del Congreso con el objetivo de presentar la posición del Gobierno en relación con dichas cuestiones.

5. Subsiguientemente, el subdirector general para las Relaciones del Reino y la Gobernanza (ministro del Interior y Relaciones del Reino) asistió a la duodécima sesión plenaria del Congreso con el objetivo de exponer la posición del Gobierno (anexo I). En particular manifestó reconocer la existencia de una demanda de incremento de los poderes impositivos locales que requería de una aproximación integral. El Sr. Van Kalmthout informó al Congreso que el Gobierno planeaba estudiar profundamente las conclusiones alcanzadas en el Comité Eenhorn, encargado de emitir recomendaciones sobre como incrementar los impuestos locales, y esperaba llegar a un acuerdo con la Asociación de Municipios de Holanda a mediados de 2005.

6. Subsiguientemente, en su dictamen sobre la autonomía local en Holanda de agosto de 2005, el Consejo para la Administración Pública y el Consejo para las Relaciones Financieras manifestaron que en un futuro próximo los municipios holandeses alcanzarían el techo de sus gastos. Así las cosas, puede decirse que se ha traspasado ya una frontera crítica en donde la posición de los municipios como un nivel de gobierno completo<sup>N.T.</sup> se encuentra en peligro (véase anexo III y párrafo 20).

7. El Consejo continúa concluyendo que los municipios tienen el derecho de disponer de un cierto número de posibilidades entre las que realizar una elección que equilibre el beneficio de las medidas y servicios locales y el nivel de la imposición local. Además, el incremento en la descentralización de las tareas implica un mayor riesgo financiero para los municipios. Para cubrir los riesgos de reveses financieros en el reparto del Fondo Municipal y las subvenciones específicas, es necesario un incremento del poder impositivo local. Dicho incremento no implica necesariamente un incremento de los impuestos sobre los ciudadanos o las empresas. Desde el punto de vista de la autonomía, los nuevos impuestos locales deben cumplir como mínimo dos requisitos: deben ser reconocidos como impuestos locales y sus niveles deberían ser fijados autónomamente por los municipios.

---

N.T. El adjetivo inglés es *fully-fledged*, cuya traducción literal sería "que ya ha sacado todas las plumas".



8. Al mismo tiempo, un proyecto de ley sobre la reforma del impuesto sobre bienes inmuebles ha sido formalmente presentado en el Parlamento. El impuesto sobre bienes inmuebles para los residentes en las viviendas debe ser abolido en 2006. El incremento anual de los niveles de la parte restante del impuesto sobre los propietarios y los edificios comerciales debe maximizarse. Las pérdidas de los municipios serán compensadas mediante un incremento del Fondo Municipal. A pesar de que el gobierno holandés prometió que ningún municipio perdería ingresos ningún año, un reciente estudio de la Universidad Erasmus de Rotterdam<sup>22</sup> ha concluido que las medidas de compensación llevarían a una reducción estructural de los ingresos a un número substancial de municipios.

9. En septiembre de 2005, la Oficina del Congreso fue informada por el presidente de la delegación holandesa ante el Congreso y el presidente de la Asociación de Municipios de Holanda que contrariamente a la recomendación del Comité Eenhorn de sustituir el impuesto sobre bienes inmuebles por una recarga en el impuesto sobre la renta, el Gobierno holandés ha anunciado que no tomaría ninguna decisión al respecto durante la actual legislatura. Únicamente está previsto debatir esta cuestión de cara a la formación del nuevo gobierno después de las elecciones de 2007 (anexo II).

10. En su reunión de 19 de septiembre, oído el presidente de la Asociación de Municipios de Holanda, la Oficina del Congreso aprobó que la nueva situación justificaba que el Congreso dirigiera una recomendación a las autoridades holandesas invitándolas a continuar buscando nuevas de ingreso fiscal que compensaran la pérdida derivada de la abolición de una parte substancial del impuesto sobre bienes inmuebles. Por tanto, se instruyó al Comité Institucional de la Cámara de Autoridades Locales para que procediera a la preparación de un borrador de recomendación para su toma en consideración durante la Sesión Institucional de Otoño (7-9 noviembre de 2005, Estrasburgo).

11. Los siguientes párrafos de este memorando explicativo están ampliamente basados en la parte 3 del documento de información CG 12 (16) y tiene como objetivo la explicación de la situación actual de la financiación local en Holanda.

[N. 12-34 se basan en los n. 28-50 del informe *supra*, 2, con modificaciones en los n. 17-20 (*infra*, substituyendo los antiguos n. 32-35). Los antiguos n. 38 y n. 51-58 se omiten.]

17. El proyecto de ley fue formalmente presentado al Parlamento el 27 de abril de 2005.<sup>23</sup> Debía discutirse en la Cámara de Representantes a finales de septiembre de 2005. Después de la votación en esta Cámara, será debatido en el Senado, probablemente durante la segunda quincena de noviembre de 2005.

18. El Gobierno todavía tiene la intención de aplicar la ley a partir de enero de 2006. Mientras tanto, el proyecto de ley prevé la retroactividad a dicha fecha en el

22. OZB : de werkelijkheid in beeld, Erasmus Studiecentrum voor belastingen van locale overheden (ESBL) Rotterdam, 21 September 2005.

23. Kamerstukken II 2004-2005, n 30096: Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en het maximeren van de resterende OZB-tarieven (afschaffin gebruikersdeel OZB op woningen)

caso que el debate parlamentario se alargara por más tiempo (dicha medida es contraria a la ley que exige a los municipios presentar su presupuesto a la provincia antes del 15 de noviembre).

19. De acuerdo con dicho proyecto el impuesto sobre bienes inmuebles será abolido para los residentes en las viviendas. El incremento anual del impuesto sobre bienes inmuebles para los propietarios y los edificios comerciales debe ser maximizado, de forma que el poder de los municipios para establecer los niveles se limita. El Gobierno propone incrementar el fondo municipal hasta compensar la pérdida de los municipios mediante mayores subvenciones a libre disposición provenientes de dicho fondo.

20. El debate entorno a la reforma ha sido extremadamente vivo. Además de las reuniones de trabajo que se celebraron, hubo, con carácter previo a la presentación ante el Parlamento, un dictamen del Centro de Economía de las Autoridades Locales de la Universidad de Groningen (*Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, COELO*) de septiembre de 2003 y un extenso dictamen del Comité de Impuestos Locales (*Commissie Gemeentelijk Belastinggebied*) de 25 de mayo de 2004 que ya han sido considerados y debatidos. El Consejo Nacional para las Relaciones Financieras publicó un dictamen final sobre el proyecto el 3 de junio de 2005 (*Adviesvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen (maximering overige OZB-tarieven)* Kamerstukken II 2004-2005, 30 096, n 6). Asimismo, el Consejo Nacional, conjuntamente con el Consejo Nacional de la Administración Pública publicó en agosto de 2005 un informe sobre la autonomía local en Holanda. En dicho informe los Consejos concluyeron que se había alcanzado un punto crítico en la autonomía financiera de los municipios. Demandan nuevos impuestos locales y una competencia plena sobre los mismos.<sup>24</sup> El dictamen del Consejo de Estado (Kamerstukken II 2004-2005, 30 096, n 4) es igualmente muy negativo.

(Los siguientes n. 21-34 corresponden a los n. 36, 37 y 39-50 del informe *supra*, 2.)

#### **4. Recomendación 180 (2005)<sup>25</sup> sobre la situación de la financiación local en Holanda**

El Congreso, considerando la propuesta de la Cámara de Autoridades Locales,

1. Considerando el memorando explicativo sobre la situación de la financiación local en Holanda [CPL (12) 11, parte II] por Kathryn Smith (UK, SOC) y su Recomendación 79 (2000) sobre los recursos financieros de las autoridades locales *requiere* al Comité de Ministros que *tome en debida consideración* las siguientes *conclusiones* en relación con el estado actual de la reforma de la financiación local en Holanda.

24. Advies Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Financiële Verhoudingen, "Autonom of automaat" augustus 2005.

25. Debatido y aprobado por la Cámara de Poderes Locales el 8 de noviembre de 2005 y adoptado por el Comité Permanente del Congreso el 9 de noviembre de 2005 (véase doc. CPL (12) 11, draft recommendation presented by K. Smith (United Kingdom, L, SOC), rapporteur).

2. El Congreso cree que el poder de recaudar impuestos locales y fijar su nivel es un derecho fundamental de las autoridades locales garantizado por el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante “la Carta”);

3. El Congreso recuerda que el artículo 9.3 de la Carta establece que “Una parte al menos de los recursos financieros de las entidades locales debe provenir [...] de tributos locales [...]”.

4. El Congreso considera que la parte de los recursos financieros que debe derivar de los impuestos locales debe ser significativa y no simplemente simbólica. Al respecto, el Congreso recuerda su Recomendación 79 (2000), en la que sostuvo la posición de que las autoridades locales deben obtener una parte *substantial* de sus recursos de sus propios ingresos impositivos y de otros cobros, cuyos niveles deben ser libremente fijados por las mismas.

5. El Congreso nota que el sistema impositivo local en Holanda se caracteriza por el hecho que el 83% de los ingresos fiscales locales deriva del impuesto sobre bienes inmuebles, que la parte impositiva de los ingresos locales cubre sólo un 8,8% de los ingresos municipales y que los impuestos locales representan únicamente un 1,1% del PIB del país.

6. El Congreso es de la opinión que el dato del 1,1% es ya muy bajo, y que ulteriores rebajas de los ingresos impositivos locales no cumplirían con lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Carta.

7. El Congreso recuerda que en 1999 lamentó el bajo nivel de recursos propios de los municipios holandeses (n. 47 de la Recomendación 55) y recomendó considerar, siguiendo la inspiración del artículo 9 de la Carta, la posibilidad de ubicar de forma permanente y duradera un porcentaje mínimo de los ingresos públicos a las autoridades territoriales y además permitir el incremento sustancial de sus recursos propios especialmente mediante impuestos adicionales u otras medidas (n. 50.i de la Recomendación 55).

8. El Congreso nota que el Gobierno holandés planea abolir, mediante la reforma del impuesto sobre bienes inmuebles, la parte de dicho impuesto pagada por los usuarios de las viviendas, para maximizar el incremento anual del impuesto sobre bienes inmuebles sobre los propietarios y los edificios comerciales e incrementar el Fondo Municipal para compensar a los municipios por la pérdida de ingresos (un proyecto de ley fue presentado al Parlamento el 27 de abril de 2005).

9. El Congreso lamenta que la abolición del impuesto sobre bienes inmuebles sobre los usuarios de viviendas conjuntamente con la maximización del impuesto sobre bienes inmuebles para los propietarios y los edificios comerciales reduce los recursos fiscales de los municipios a aproximadamente dos tercios de los actuales y el ya actualmente bajo nivel de ingresos fiscales de los municipios holandeses comparado con el de otros países europeos.

10. El Congreso considera que dicho desarrollo viola la clásica conexión democrática entre imposición y representación. El ciudadano local, si no es propietario ya no se encuentra sujeto a la imposición local. El propietario de propiedades inmobiliarias que sigue siendo contribuyente no será siempre residente en el municipio y por tanto no estará involucrado en la decisión del impuesto sobre bienes inmuebles que tiene que pagar.

11. El Congreso advierte que, de acuerdo con un nuevo plan, no sólo las medi-

das compensatorias llevarán a una reducción estructural de los ingresos para un número substancial de municipios, sino que la financiación local devendrá en muy gran medida una tarea del Estado central. Al mismo tiempo la presión fiscal sobre los ciudadanos no parece disminuir, sino simplemente cambia de imposición local a imposición estatal.

12. El Congreso admite que ha habido críticas al existente sistema de imposición sobre bienes inmuebles, y que resulta útil investigar soluciones alternativas pero también lamenta que el Gobierno no haya ofrecido ninguna fuente alternativa de ingresos fiscales a pesar de los dictámenes del Consejo Nacional para las Relaciones Financieras, el Consejo de la Administración Pública y la Asociación Holandesa de Municipios.

13. Por tanto el Congreso opina que la abolición del impuesto sobre bienes inmuebles pagado por los usuarios de viviendas y la subsiguiente limitación sin ninguna compensación mediante otro impuesto local puede ser considerada como una vulneración del artículo 9.3 de la Carta y por tanto una vulneración de Derecho internacional público

14. El Congreso:

*a. Recomienda* a las autoridades holandesas que cambien las disposiciones del proyecto de ley para garantizar a los municipios una posibilidad alternativa de recaudar impuestos locales.

*b. Requiere* a las autoridades holandesas competentes para que consideren no proseguir con las propuestas que infringirán el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

*c. Recomienda* que el Gobierno holandés continúe buscando, en cooperación con la Asociación Holandesa de Municipios, formas y medios de garantizar por ley a los municipios una forma alternativa de ingreso fiscal a partir de 2007 de forma simultánea a la reforma del impuesto sobre bienes inmuebles y como mínimo del mismo volumen que el actual impuesto de bienes inmuebles y en relación con la cual tendrán libertad para fijar su nivel.

*d. Invita* al Comité de Ministros del Consejo de Europa a transmitir esta Recomendación a las autoridades holandesas y a requerirlas a considerar la forma de aplicarla.

*e. Invita* al Gobierno holandés a informar al Congreso antes de su próxima sesión de primavera sobre la aplicación hecha de la presente Recomendación.