



Recommandation 121 (2002)¹ sur la démocratie locale et régionale en Espagne

Le Congrès,

A. Vu:

1. L'article 2.3 de la Résolution statutaire (2001) 1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (ci-après CPLRE ou Congrès), adoptée le 15 mars 2000, par laquelle le Comité des Ministres charge le Congrès de préparer régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et de veiller, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après la Charte);

2. Le rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Espagne établi par M. Alan Lloyd (Royaume-Uni, L) et M. Jan Olbrycht (Pologne, R), à la suite de deux visites officielles à Madrid, à Leganés, à Barcelone et à Lleida en janvier et en mai 2002;

B. Saluant la volonté du Gouvernement espagnol de poursuivre le débat politique sur la répartition des pouvoirs entre les autorités nationales, régionales et locales en Espagne, notamment au travers des négociations dans le cadre du Pacte local (ci-après *Pacto local*), aux fins d'améliorer le fondement législatif et les conditions d'exercice du pouvoir au niveau local, et souhaitant contribuer à ce débat de façon constructive,

C. Tient à remercier vivement tous les représentants de la délégation de l'Espagne auprès du Congrès, du gouvernement national, en particulier le secrétaire d'Etat de l'organisation territoriale, des autorités régionales et locales, du Parlement de la Catalogne, des associations nationales et régionales de pouvoirs locaux, les universitaires, les experts et les représentants des partis politiques nationaux d'avoir accepté de rencontrer les rapporteurs au cours de leurs visites en Espagne en témoignant ainsi leur intérêt pour les activités du Congrès et de leur aimable et précieux concours dans la préparation du rapport;

D. Estime opportun de soumettre les observations et recommandations suivantes aux autorités nationales et régionales en Espagne sur la situation de la démocratie locale et régionale dans ce pays;

E. En ce qui concerne la Constitution et le processus de décentralisation, le Congrès:

1. Se félicite que l'Espagne, pays autrefois fortement centralisé avec un gouvernement local essentiellement marginal, soit devenue en un peu plus de vingt ans, depuis l'entrée en vigueur en 1978 de la nouvelle Constitution démocratique, un des Etats les plus décentralisés d'Europe;

2. Se félicite de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après la Charte) par l'Espagne en 1988 et note son influence considérable sur la législation de base relative à l'autonomie locale ainsi que sa prise en compte par la justice espagnole;

3. Note que le choix fondamental fait par la Constitution espagnole a été d'introduire les communautés autonomes (ci-après *Comunidades autónomas*) dans le système institutionnel en tant qu'entités caractérisées par une forte capacité d'innovation;

4. Note également que cela a été fait sans priver les collectivités locales de garanties constitutionnelles précises;

5. Note que l'élément déterminant de cette réforme a été l'attribution aux *Comunidades autónomas* d'un fort pouvoir législatif sur des sujets importants (énumérés à l'article 148 de la Constitution) et que depuis 1978 (en vertu des deux *Pactos autonómicos* de 1981 et de 1992) c'est surtout le niveau régional qui a bénéficié de l'imposant processus de décentralisation de l'Etat, en terme de transferts de compétences administratives, de ressources financières et humaines (ce qui semble avoir conduit à un certain déséquilibre dans la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement décentralisés au profit des *Comunidades autónomas*);

6. Note également que la Constitution de 1978 n'a pas transformé l'Espagne en un Etat de type fédéral;

F. En ce qui concerne l'autonomie locale, le Congrès:

1. Constate que le tableau présenté par la législation de base des collectivités locales et la réelle vie démocratique qui les anime font de l'Espagne un exemple de réalisation correcte et entière des principes de la Charte, ce qui laisse penser que, dans l'ensemble, le régime juridique et la réalité de l'exercice de l'autonomie locale en Espagne montrent un bon degré de cohérence avec les principes de la Charte, parfois même avec des solutions innovatrices et avancées;

2. Enregistre néanmoins l'existence d'un certain nombre d'aspects certes limités mais significatifs ayant trait au régime juridique des collectivités locales qui mériteraient des réflexions ultérieures;

3. Constate que le pouvoir de réglementer le régime des collectivités locales est réparti entre l'Etat et les *Comunidades autónomas*: le premier déterminant des traits essentiels et uniformes, les secondes réglant la différenciation au niveau territorial;

4. Note que le principe de l'élection libre, secrète, égale, directe et universelle de l'Assemblée des collectivités locales (article 3 de la Charte) est atténué en partie par l'élection indirecte du *Pleno* des *Diputaciones* pour

les *Provincias* et pour les *Consejos* des *Comarcas* dans certaines régions (note par ailleurs que, lors de la ratification de la Charte, le royaume d'Espagne a fait une déclaration selon laquelle il ne se considérait pas lié par l'article 3.2 de la Charte dans la mesure où le système d'élection directe prévu par elle devrait être mis en œuvre dans la totalité des collectivités locales incluses dans le cadre de son application);

5. Invite à cet égard les autorités régionales à réfléchir à un système d'élection des conseils des *Comarcas* là où elles existent, qui établit un juste équilibre dans la représentation de municipalités de différents types (ville-campagne), compte tenu de la taille de leurs populations et de la représentation politique;

6. S'interroge par ailleurs sur la nécessité de disposer dans certaines régions d'institutions locales parallèles, à savoir *Provincias* et *Comarcas*, qui ont des tâches d'aide aux petites communes quasiment similaires, mais ont des modes de financement différents;

7. Se félicite que dans l'ensemble les dispositions de l'article 4 de la Charte en matière de compétences trouvent sur le plan juridique une réponse positive dans le régime espagnol de l'autonomie locale;

8. Constate que le système juridique espagnol prévoit, d'une part, l'attribution des responsabilités propres et déléguées aux collectivités locales (article 4.1 de la Charte) par une loi de l'Etat ou des *Comunidades autónomas* et, d'autre part, il prévoit la compétence générale des communes à représenter les intérêts de leur population et, par conséquent, à assumer des fonctions différentes de celles qui leur sont expressément attribuées par la loi (dans le respect de l'attribution à d'autres sujets (article 4.2 de la Charte));

9. Constate toutefois avec inquiétude une tendance à recourir souvent à la délégation de compétences par la législation sectorielle (observée en particulier au niveau des *Comunidades autónomas*), au lieu de leur attribution aux collectivités locales auquel cas les contrôles sur les actes peuvent devenir ceux d'opportunité, ce qui paraît moins respectueux des principes de la Charte (voir également paragraphes 16 et 25 *infra*);

10. Constate avec satisfaction que le principe de subsidiarité (article 4.3 de la Charte) est affirmé sans ambiguïté dans la loi nationale comme principe-guide pour la législation nationale et régionale dans l'attribution de compétences aux collectivités locales;

11. Constate en même temps que ce principe n'est pas reproduit de la même manière dans les statuts des *Comunidades autónomas*;

12. Estime que le respect réel du principe de subsidiarité semble imposer un saut de qualité dans l'attribution aux collectivités locales (communes et provinces) d'un certain nombre de compétences administratives aujourd'hui encore centralisées au niveau des *Comunidades autónomas*;

13. Recommande sur le plan formel que ce principe soit explicitement introduit dans tous les statuts des

Comunidades autónomas, ce qui permettra d'évaluer en substance l'impact du processus de décentralisation initié ces dernières années;

14. Estime que ce principe semble respecté si on l'envisage sous l'angle de l'autonomie des collectivités locales dans l'exercice de leurs propres compétences;

15. Constate néanmoins que quelques problèmes subsistent par rapport à l'exercice effectif de l'autonomie normative des collectivités locales et note que cette autonomie risque d'être limitée par deux phénomènes concurrents: d'un côté par l'existence, en amont, de l'exercice du pouvoir réglementaire doté d'un grand nombre de dispositions de détail contenues dans les lois nationales et des *Comunidades autónomas*; de l'autre côté, par des dispositions prévues dans la loi nationale ou celles des *Comunidades autónomas* du régime en matière d'exécution forcée, d'inspection ou de sanction, ce qui réduit fortement la capacité des collectivités locales de régler l'exercice de leurs propres compétences;

16. Estime à cet égard que le recours excessif à la délégation par rapport à l'attribution des compétences pleines et entières, et la technique fréquente de morcellement des compétences et de la répartition des pans de responsabilité entre les différents échelons d'administration (la loi nationale impose l'attribution de compétences dans certains domaines, mais ces compétences peuvent aussi se réduire à la participation de la collectivité locale dans l'exercice de compétences confiées à d'autres niveaux de gouvernement) semble contraire au principe de l'attribution des compétences pleines et entières; et au principe d'attribution aux collectivités locales de la «part importante des affaires publiques» dont parle l'article 3.1 de la Charte;

17. Invite les autorités nationales et régionales à réfléchir sur les moyens d'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales;

18. Estime que les dispositions sur les compétences déléguées sont respectueuses de la Charte, pour ce qui concerne la procédure, l'accord de la collectivité locale délégataire étant nécessaire;

19. Constate en ce qui concerne les finances locales, un certain déséquilibre en faveur des *Comunidades autónomas* et l'insuffisance des ressources des collectivités locales, surtout lorsque les niveaux supérieurs de gouvernement attribuent aux collectivités locales de nouvelles compétences sans modifier l'assiette des finances locales;

20. Estime à cet égard que le principe de connexité tel que spécifié dans la Recommandation 79² du CPLRE devrait trouver son application;

21. Partage l'inquiétude légitime manifestée par les communes qui souhaitent connaître quel autre impôt pourrait remplacer l'impôt sur les activités économiques en assurant le même revenu fiscal;

22. Invite le gouvernement national à intensifier ses efforts de consultation avec les représentants des municipalités

afin de trouver une solution en assurant aux communes le même niveau de revenus;

23. Invite dans la même perspective les autorités nationales à prendre en compte le fait que les collectivités locales soient souvent amenées à exercer, en vertu du principe de proximité, un certain nombre de compétences qui ne sont pas prévues par la législation de base nationale et pour l'exercice desquelles elles ne reçoivent ni une juste compensation, ni les moyens appropriés (l'exemple le plus récent étant la prise en charge et l'accueil des demandeurs d'asile et des immigrés);

24. Se félicite de la suppression par la législation nationale de base des contrôles d'opportunité sur actes des collectivités locales;

25. Rappelle néanmoins qu'une tendance excessive à l'utilisation de la délégation des compétences au lieu de leur attribution pourrait réduire l'effet de la suppression des contrôles sur les actes des collectivités locales;

26. Considère que les principes de la Charte relatifs à l'autonomie de l'organisation et à la gestion du personnel (article 6) semblent dans l'ensemble être respectés;

27. Note avec regret une lacune de la législation nationale de base en ce qui concerne le manque de normes et de garanties d'ordre statutaire et économique facilitant, d'une part, l'exercice de la fonction locale élective et, d'autre part, le retour des anciens élus locaux à leurs activités professionnelles;

28. Considère qu'une telle situation ne peut que défavoriser un certain nombre de catégories professionnelles les tenant à l'écart des fonctions électives publiques au niveau local;

29. Note avec satisfaction que le droit d'association des collectivités locales (article 10 de la Charte) est pleinement respecté, tant pour le droit à l'adoption de formes d'association et de coopération intercommunale (la règle qui prévaut est celle de la pleine liberté d'association), que pour l'adhésion à des associations, nationales ou régionales, de représentation et de défense des collectivités locales;

30. Se réjouit de constater à cet égard que la Fédération espagnole de municipalités et provinces (ci-après la FEMP) jouit d'un grand prestige et d'une remarquable capacité de négociation au niveau national;

31. Estime, quant à la protection juridique de l'autonomie locale, que l'Espagne compte parmi les pays européens qui ont beaucoup progressé dans cette voie;

32. Se félicite à ce propos d'une récente introduction d'une modification de la loi nationale sur la Cour constitutionnelle (ci-après *Tribunal Constitucional*) dans le but, précisément, de permettre aux collectivités locales de recourir contre les lois, nationales ou régionales, qui sont considérées comme portant atteinte aux droits des autonomies locales (il s'agit d'une innovation remarquable qui met l'Espagne à l'avant-garde dans la réalisation du principe fixé à l'article 11 de la Charte);

33. Observe toutefois à cet égard que les limitations prévues par la législation peuvent rendre la tâche d'atteindre, au niveau national, un nombre de communes supérieur au millier particulièrement complexe;

34. Estime que le risque est réel que le temps nécessaire à la récolte du nombre minimal d'adhésions au recours atténué dans certains cas l'importance de la décision de la Cour constitutionnelle;

35. Considère qu'il serait dès lors souhaitable qu'il y ait un recours similaire de la part d'une région intéressée pour que le recours dans les brefs délais soit effectif;

36. S'interroge sur la bonne visibilité pour les citoyens des structures de plusieurs consortiums et agences qui dispensent différents services publics et qui ont remplacé dans certaines régions les aires métropolitaines;

G. En ce qui concerne l'autonomie régionale, le Congrès:

1. Affirme que la création des *Comunidades autónomas* a profondément marqué la réforme des institutions en Espagne et que ce pays a su réaliser, puis consolider, un système à la fois pleinement démocratique et respectueux des diversités culturelles et politiques de ses régions, capable d'assurer la nécessaire unité de l'Etat même face à des poussées indépendantistes qui ont pris la forme de la violence terroriste que le Congrès condamne avec force et sans appel;

2. Se félicite que le processus de décentralisation amorcé, avec l'adoption de la nouvelle Constitution jusqu'à la fin de 2000, ait permis un important transfert de compétences et de personnel de l'Etat aux *Comunidades autónomas*, accompagné de modifications significatives du système de financement dont la plus importante est la transformation du principal impôt national, celui sur le revenu, en impôt réparti entre l'Etat et les *Comunidades autónomas*;

3. Estime qu'aujourd'hui lorsque le transfert de compétences et de ressources aux *Comunidades autónomas* a été largement avancé, se pose le problème de donner au nouvel Etat autonomiste une organisation mieux équilibrée qui tienne compte de l'importance prise désormais par le niveau régional de gouvernement;

4. Relève dans cette perspective que le renforcement objectif de la position des *Comunidades autónomas* n'a pas entraîné d'harmonisation correspondante des rapports entre Etat et *Comunidades autónomas*;

5. Constate que la question de la représentation des régions au niveau national (ni sous la forme d'une seconde chambre législative composée de représentants régionaux, ni sous la forme d'organismes consultatifs permettant de rapprocher plus étroitement gouvernement central et gouvernements des *Comunidades autónomas*) n'a pas été réglementée de façon adéquate, ce qui risque de freiner la participation active des régions aux plus importants choix institutionnels qui les concernent;

6. Considère qu'il est possible qu'à l'avenir les limites signalées se fassent sentir toujours davantage, compte tenu, précisément, de l'augmentation naturelle des

compétences des *Comunidades autónomas* qui tendent à réserver à l'action des régions des matières de plus en plus importantes;

7. Estime que pour modifier cette situation institutionnelle en vue d'une association plus étroite des instances des *Comunidades autónomas* à la prise des décisions qui intéressent les régions, il serait opportun, le cas échéant, de réfléchir aux amendements constitutionnels;

8. Invite dans la même perspective les autorités nationales à réfléchir en concert avec les régions à une réforme plus en avant du Sénat pour permettre une représentation plus juste des intérêts des *Comunidades autónomas* au niveau national;

9. Considère que les modifications déjà effectuées (création d'une commission spéciale pour les *Comunidades autónomas* au sein du Sénat et le fonctionnement des conférences sectorielles) se révèlent plutôt insuffisantes pour permettre une participation réelle des *Comunidades autónomas* aux prises de décisions les plus importantes, tant au niveau législatif qu'administratif;

10. Estime à cet égard pertinent de réfléchir à la modification en profondeur de la réglementation des instruments de liaison et de concertation entre Etat et *Comunidades autónomas*, qui semblent insuffisants à l'heure actuelle;

11. Estime qu'une intervention au seul niveau législatif ne saurait être considérée comme suffisante et qu'il faudrait aussi trouver de nouvelles solutions à la présence des *Comunidades autónomas* dans la définition de toutes les politiques nationales qui peuvent avoir une incidence sur leur développement et sur leur activité (sur le modèle des conférences permanentes dans lesquelles sont représentés les exécutifs nationaux et régionaux);

12. Se félicite du rôle significatif joué par le *Tribunal Constitucional* dans le processus de régionalisation et de la résolution du conflit des compétences entre l'Etat et les régions;

H. En ce qui concerne les relations *Comunidades autónomas*-collectivités locales, le Congrès:

1. Estime que les *Comunidades autónomas* à leur tour semblent donner peu d'importance aux relations directes, dans chaque région, avec les collectivités locales et notamment à la création d'organismes de participation des collectivités locales aux décisions des *Comunidades autónomas* qui les concernent;

2. Note avec étonnement que le peu d'attention consacré à la question des rapprochements entre *Comunidades autónomas* et collectivités locales semble contraster avec les forts pouvoirs des régions en matière de réglementation des collectivités locales;

3. Considère que l'avenir réserve des occasions toujours plus grandes de concertation de politiques et d'actions administratives qu'il s'agira de définir par des procédures adéquates afin, précisément, de garantir que dans cette

coopération chacune des parties sera assurée d'une pleine autonomie décisionnelle;

I. En ce qui concerne les négociations dans le cadre du *Pacto local*, le Congrès:

1. Note que le *Pacto local* lancé en 1996 sur l'initiative de la FEMP a produit des premiers résultats significatifs de consolidation de la vie démocratique des collectivités locales mais peine à en produire sur le plan des compétences;

2. Considère que les négociations dans le cadre du *Pacto local* restent ouvertes et salue la proposition pour un accord politique général sur la seconde vague de la décentralisation adressée à tous les partis politiques espagnols;

3. Constate que la concertation sur ces sujets avec les *Comunidades autónomas* s'avère être lente;

4. Considère que le *Pacto local* a joué un rôle de catalyseur du processus et d'ouverture, mais que sa mise en œuvre réelle devra se jouer au niveau de chaque *Comunidad autónoma*;

5. Appelle dans cette perspective toutes les *Comunidades autónomas* à poursuivre ou à entamer les négociations avec les collectivités locales dans le cadre régional;

6. Reste convaincu que le *Pacto local* pourrait prendre plus d'ampleur si parallèlement le rôle de garant des régimes juridiques et financiers des collectivités locales des *Comunidades autónomas* était renforcé, si, en d'autres mots, ce régime se «régionalisait» plus ouvertement;

7. Considère que si le processus de véritable décentralisation des compétences vers les collectivités locales s'engageait réellement, avec l'adoption de toutes les mesures, au niveau de l'Etat comme au niveau des *Comunidades autónomas*, il faudrait dès lors trouver des solutions appropriées au nécessaire transfert de ressources, humaines et financières, aux collectivités locales (en vertu du principe de connexité) ainsi qu'à la mise en œuvre d'instruments plus efficaces de liaison entre *Comunidades autónomas* et collectivités locales;

8. Estime que dans une perspective plus lointaine, l'établissement de rapports plus étroits entre régions et collectivités locales pourrait conduire à une plus grande régionalisation des pouvoirs en matière de réglementation des collectivités locales (par exemple en matière de financement), dans le respect des principes généraux de garantie de l'autonomie locale fixés par la Constitution et la législation nationale;

J. Se félicite de la signature et de la ratification par l'Espagne des conventions européennes suivantes élaborées sous l'égide du Conseil de l'Europe:

– Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106);

– Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148);

K. Appelle les autorités espagnoles à examiner la possibilité de signer et de ratifier la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144);

L. Appelle le Gouvernement espagnol à soutenir le projet de convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale dans le cadre de futures discussions sur cet instrument juridique;

M. Invite les autorités nationales et régionales d'Espagne à tenir compte des recommandations et des observations

ci-dessus formulées dans le cadre des réformes institutionnelles à venir.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 14 novembre 2002 (voir document CG (9) 22, projet de recommandation présenté par MM. J. Olbrycht et A. Lloyd, rapporteurs).

2. Le paragraphe 3.e de l'annexe 1 de la Recommandation 79 spécifie que le principe de connexité sous-tend que, afin de maintenir un équilibre entre les compétences et les moyens nécessaires pour leur exercice, à chaque nouveau transfert de compétence doit correspondre son mode de financement sous forme de nouvelle ressource fiscale, source provenant de transfert, d'attribution en personnel ou de cession de structures matérielles.