

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



**24e SESSION**  
**Strasbourg, 19-21 mars 2013**

**CG(24)6FINAL**  
20 mars 2013

## La démocratie locale et régionale en Espagne

Commission de suivi

Rapporteurs : Marc COOLS, Belgique (L, GILD<sup>1</sup>)  
Leen VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC)

Recommandation 336 (2013) .....	2
Exposé des motifs .....	5

### Résumé

Le présent rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Espagne fait suite à la Recommandation 121 (2002) et aux deux visites de suivi effectuées du 5 au 8 juin 2012 et le 14 janvier 2013. Les rapporteurs ont pu constater que l'Espagne respectait globalement ses obligations au titre de la Charte. Ils se félicitent de l'incorporation directe de la Charte dans le droit national espagnol, qui permet son interprétation par les juridictions internes. Ils soulignent la collaboration régulière entre le Gouvernement central et la FEMP et saluent l'entrée en vigueur en 2012 de la loi sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière de l'administration publique, qui vise à réduire les transferts de ressources publiques et renforce la capacité des administrations à contrôler leurs dépenses. Les rapporteurs déplorent cependant le chevauchement des compétences entre les divers niveaux de gouvernance, qui entraîne une perte de ressources financières pour les collectivités territoriales, l'inefficacité des politiques et des mesures en matière d'autonomie budgétaire des municipalités qui contraignent les collectivités locales à dépendre de transferts de l'Etat ou des régions, la grande disparité des salaires des élus locaux et la réduction des indemnités des députés des parlements régionaux.

Les rapporteurs recommandent que les autorités espagnoles prennent des mesures concrètes pour éliminer le chevauchement de compétences entre les différents niveaux de gouvernance et veillent à ce que chaque transfert de compétences aux collectivités locales soit garanti par des ressources financières suffisantes pour renforcer l'autonomie budgétaire des municipalités, afin de garantir la viabilité financière des collectivités locales. Les rapporteurs recommandent également de réviser la législation afin d'encadrer la rémunération des élus locaux conformément à la Charte et, dans le même esprit, d'établir des règles de rémunération des membres des parlements des communautés autonomes qui leur permettent d'exercer leurs fonctions convenablement. Enfin, ils encouragent les autorités espagnoles à signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens  
NI : Non-inscrits



# La démocratie locale et régionale en Espagne

## RECOMMANDATION 336 (2013)<sup>2</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, selon lequel l'un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution CM/Res(2011)2 susmentionnée, selon lequel « le Congrès prépare 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 veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 307 (2010) révisée sur les Modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. à la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, la Recommandation 132 (2003) sur la propriété municipale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale et la Résolution 299 (2010) du Congrès sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009) ;

e. aux textes antérieurs sur la démocratie locale et régionale en Espagne, à savoir la Recommandation 121 (2002) et la Résolution 147 (2002) du Congrès.

2. Le Congrès souligne ce qui suit :

a. L'Espagne est devenue membre du Conseil de l'Europe le 24 novembre 1977. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 3 février 1988. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er septembre 1988 ;

b. L'Espagne a déclaré ne pas être liée par l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, et formulé la déclaration suivante : « Le Royaume d'Espagne ne se considère pas lié par le paragraphe 2 de l'article 3 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 » ;

c. L'Espagne n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206), le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) ni le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169) ;

d. La commission de suivi du Congrès a nommé MM. Marc COOLS (Belgique, L, GILD) et Leen VERBEEK (Pays-Bas, R, SOC) en tant que rapporteurs et les a chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Espagne, en vue d'actualiser les précédentes Résolution 147 et Recommandation 121 (2002) susmentionnées ;

---

<sup>2</sup>Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1<sup>ère</sup> séance (voir le document [CG\(24\)6PROV](#) exposé des motifs), rapporteurs : Marc Cools, Belgique (L, GILD) et Leen Verbeek, Pays-Bas (R, SOC).

e. Une première visite en Espagne (à Séville, Tolède et Madrid) a eu lieu du 5 au 8 juin 2012 et une seconde visite s'est déroulée à Madrid le 14 janvier 2013 ;

f. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de l'Espagne auprès du Conseil de l'Europe, les autorités espagnoles à tous les niveaux territoriaux, la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP) et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue pour leur disponibilité, leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération tout au long de la procédure de suivi.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. le respect par l'Espagne, d'une manière générale, de ses obligations au titre de la Charte ;

b. l'incorporation directe de la Charte dans le droit national espagnol, qui permet son interprétation par les juridictions internes ;

c. la collaboration régulière entre le Gouvernement central et la FEMP et l'existence d'un large éventail d'instruments de coopération entre le pouvoir national et les exécutifs des communautés autonomes ;

d. l'entrée en vigueur en 2012 de la loi sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière de l'administration publique, qui vise à réduire les transferts de ressources publiques et renforce la capacité des administrations à contrôler leurs dépenses ;

e. la création en octobre 2012 d'une Commission spéciale de réforme de l'administration publique, chargée d'éliminer les lourdeurs administratives, en simplifiant les réglementations et les procédures, et d'éviter le chevauchement de compétences ;

f. les bonnes pratiques concernant le droit de participation aux affaires publiques au niveau local ;

g. l'adoption de la loi n° 22/2006 du 4 juillet 2006 sur le statut de capitale et le régime spécial de Madrid et la référence directe aux dispositions de la Charte dans le préambule de cette loi.

4. Le Congrès déplore :

a. le manque de précision concernant l'attribution et la délégation de compétences et de responsabilités aux collectivités locales et régionales ;

b. le chevauchement des compétences entre les divers niveaux de gouvernance, qui entraîne une perte de ressources financières pour les collectivités locales et régionales et une perte d'efficacité des services publics proposés aux citoyens ;

c. la grande disparité des salaires des élus locaux et la réduction des indemnités des députés des parlements régionaux ;

d. le transfert aux municipalités de compétences non accompagnées de ressources financières suffisantes ;

e. l'inefficacité des politiques et des mesures en matière d'autonomie budgétaire des municipalités, qui contraint les collectivités locales à dépendre de transferts de l'Etat ou des régions au lieu de disposer de leurs propres recettes ;

f. les difficultés de gestion des petites municipalités et l'insuffisance des procédures de péréquation financière ou autres mesures équivalentes visant à corriger les effets de la répartition inégale des ressources financières entre les petites et les grandes municipalités ;

g. la proposition de rationalisation des municipalités contenue dans le Programme de réforme du Gouvernement ;

h. la stagnation de la réforme du Sénat visant à donner à cette institution un véritable rôle de représentation territoriale.

5. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités espagnoles à :

*a.* veiller à ce que les réformes envisagées par le Gouvernement pour transformer l'administration espagnole en un système où « une compétence correspond à une administration » soient conduites conformément au principe de subsidiarité ; (article 4.3)

*b.* poursuivre au cours des travaux préparatoires du projet de loi de rationalisation et de durabilité de l'Administration locale le dialogue tant avec la FEMP qu'avec les différentes communautés autonomes en tenant compte, dans la mesure du possible, des particularités institutionnelles et historiques de certaines d'entre elles pour les réformes à adopter ;

*c.* identifier, avec l'aide de la Commission pour la réforme de l'administration publique, des mesures concrètes pour éliminer le chevauchement de compétences entre les différents niveaux de gouvernance, et pour une plus grande efficacité des services publics ; (article 4.4)

*d.* réviser la législation afin d'encadrer la rémunération des élus locaux conformément à l'article 7.2 de la Charte et, dans le même esprit, établir des règles de rémunération des membres des parlements des communautés autonomes qui leur permettent d'exercer leurs fonctions convenablement ;

*e.* veiller, dans le respect de la législation, à ce que chaque transfert de compétences aux collectivités locales soit garanti par des ressources financières suffisantes ; (article 9.2)

*f.* renforcer l'autonomie budgétaire des municipalités, afin de garantir la viabilité financière des collectivités locales, en mettant en place les conditions et les politiques nécessaires pour que les municipalités tirent la plus grande partie de leurs revenus de leurs ressources propres et non de transferts provenant des régions et de l'Etat ; (article 9.3)

*g.* renforcer l'aide à la gestion dispensée aux petites municipalités par l'administration des provinces et mettre en place un système de péréquation entre les municipalités, afin de garantir le transfert de ressources des plus riches d'entre elles vers les plus pauvres ; (article 9.5)

*h.* définir dans la loi la relation entre l'Etat, la Conférence des Présidents de communauté autonome et la FEMP ;

*i.* continuer de soutenir les administrations locales et régionales pendant la mise en œuvre du programme gouvernemental de réforme visant à renforcer la capacité de l'administration publique à contrôler ses dépenses ;

*j.* veiller à ce qu'un processus de consultation adéquat soit dûment mis en place si les autorités nationales appliquent des mesures de fusion entre des municipalités ;

*k.* réformer l'institution du Sénat en vue de lui donner un véritable rôle de représentation territoriale ;

*l.* signer et ratifier dans un avenir proche le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Espagne, ainsi que son exposé des motifs, dans ses propres procédures de suivi et autres activités relatives à cet Etat membre.

# La démocratie locale et régionale en Espagne

## EXPOSE DES MOTIFS<sup>3</sup>

### Table des matières

1.	Introduction.....	6
2.	Situation et évolution politique du système administratif espagnol .....	7
2.1.	Bases constitutionnelles et législatives des pouvoirs locaux et régionaux en Espagne .....	7
2.2.	Modèle (niveau) de réception de la Charte en Espagne.....	15
2.3.	Le système décentralisé en Espagne de 2003 à 2011 .....	16
2.4.	Le système espagnol face à la crise financière.....	16
3.	Respect des obligations découlant de la Charte.....	19
3.1.	Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale. ....	19
3.1.1.	Article 3 : Concept de l'autonomie locale.....	19
3.1.2.	Article 4 : Portée de l'autonomie locale .....	20
3.1.3.	Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales .....	23
3.1.4.	Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales.....	24
3.1.5.	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local.....	24
3.1.6.	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales.....	25
3.1.7.	Article 9 : Les ressources financières des collectivités locales .....	27
3.1.8.	Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales .....	32
3.1.9.	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale .....	32
3.2.	Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales .....	33
3.3.	Le rôle du Sénat et l'instrument de participation aux décisions du pouvoir national .....	34
3.3.1.	La réforme du Sénat .....	34
3.3.2.	Les instruments de participation des communautés autonomes aux décisions du pouvoir national.....	35
4.	L'impact de la crise financière sur la démocratie locale et régionale en Espagne .....	37
4.1.	Mesures envisageables pour la réorganisation de l'ensemble du système administratif espagnol .....	37
4.1.1.	Mesures de réduction de la représentation autonome des collectivités locales et des parlements régionaux .....	37
4.1.2.	Mesures concernant la répartition des compétences et les instruments de coopération pour réglementer les relations entre les autorités nationales et régionales .....	37
4.1.3.	Mesures concernant la réorganisation des collectivités locales (abolition d'organes d'administration locale ou réduction de leur nombre ; répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement ; instruments de coopération pour réglementer les relations entre les autorités régionales et locales).....	38
5.	Conclusion.....	41
	Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Espagne – Partie 1 (5-8 juin 2012) .....	44
	Annexe 2 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Espagne – Partie 2 (14 janvier 2013) .....	48

<sup>3</sup> Adopté par la Commission de suivi le 13 février 2013.

## 1. INTRODUCTION

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. L'Espagne est l'un des premiers signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte »), puisque le pays a signé la Charte le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée par une loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988. Le Royaume d'Espagne ne se considère pas comme lié par l'article 3, paragraphe 2 de la Charte dans la mesure où l'élection au suffrage direct qui y est prévue devrait être appliquée à toutes les autorités locales relevant du champ d'application de la Charte<sup>4</sup>.

3. L'Espagne a également signé et ratifié, le 1<sup>er</sup> octobre 1986, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), entrée en vigueur dans le pays le 25 novembre 1990.

4. L'Espagne n'a pas signé les textes suivants :

a) le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

b) le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206) ;

c) le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) ;

d) le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169).

5. La Commission de suivi du Congrès a nommé MM. Marc COOLS (Belgique, L, GILD) et Leen VERBEEK (Pays-Bas, R, SOC) en tant que rapporteurs et les a chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Espagne<sup>5</sup>.

6. Une première visite sur place a eu lieu du 5 au 8 juin 2012 (Séville, Tolède et Madrid) et une seconde s'est déroulée à Madrid le 14 janvier 2013. Lors de ces visites, la délégation de suivi du Congrès a rencontré des représentants des institutions de l'État (Parlement, gouvernement), la Cour constitutionnelle, le Médiateur, les Cours des comptes nationales et régionales, des collectivités locales et de leur association (les programmes détaillés des deux visites figurent dans les annexes).

7. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations recueillies lors des deux visites en Espagne, d'extraits de la législation pertinente et d'autres documents et renseignements fournis par les représentants des autorités espagnoles, par des organisations internationales et par des experts.

8. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de l'Espagne auprès du Conseil de l'Europe, les autorités espagnoles à tous les niveaux territoriaux, la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP) et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue pour leur disponibilité, leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération tout au long de la visite.

---

<sup>4</sup> <http://www.conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CV=1&NA=&PO=999&CN=999&VL=1&CM=9&CL=FRE>

<sup>5</sup> Les deux rapporteurs ont reçu l'aide de M. Merloni, président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et de Mme Stéphanie Poirel, secrétaire de la Commission de Suivi du Congrès.

## 2. SITUATION ET EVOLUTION POLITIQUE DU SYSTEME ADMISTRATIF ESPAGNOL

### 2.1. Bases constitutionnelles et législatives des pouvoirs locaux et régionaux en Espagne

9. L'Espagne est l'un des pays les plus décentralisés d'Europe. En vertu de l'article 137 de la Constitution, « l'État distribue son territoire entre les municipalités, les provinces et les communautés autonomes qui se constituent. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres ». Conformément à l'Article 3 de la loi n° 7/1985 du 2 avril 1985 relative aux bases du pouvoir local, les principales « entités locales » (*entidades locales*) sont les municipalités (*municipios*), les provinces (*provincias*) et les îles (*islas*<sup>6</sup>). Les autres entités sont les *mancomunidades* (communautés de municipalités), les *comarcas* (cantons), les zones métropolitaines, les EATIM (*entidades de ambito territorial inferior al municipio*, entités territoriales infra-communales) etc. D'après le Registre national des entités locales<sup>7</sup>, l'Espagne comptait en octobre 2012, 8 117 municipalités, 50 provinces, 11 îles, 1 024 *mancomunidades*, 81 *comarcas*, 3 zones métropolitaines et 3 721 EATIM. La plupart des EATIM se trouvent dans la Communauté autonome de Castille-et-León.

#### Les municipalités

10. Les municipalités sont désignées comme des bourgs (*pueblos*) ou comme des villes (*ciudades*) en fonction de leur taille et de leur population.

11. En termes de population, la plus grande ville est Madrid (3,249 millions d'habitants<sup>8</sup>) et la plus petite municipalité est Illan de Vacas, à Tolède (six habitants). Les municipalités de moins de 5 000 habitants représentent 84 % du nombre total de municipalités mais ne regroupent que 13 % de la population. L'Espagne compte quinze grandes villes (250 000 habitants ou plus).

Population	Moins de 100	100-1 000	1 001-2 000	2 001-5 000	5 001-10 000	10 001-20 000	20 001-50 000	50 001-100 000	Plus de 100 000
Nombre de municipalités	1 074	3 789	928	1 019	554	356	249	83	62

12. L'une des plus grandes sources de difficultés pour les pouvoirs locaux en Espagne est le nombre très élevé de municipalités, qui sont en grande majorité de petits bourgs faiblement peuplés. Faute de ressources suffisantes (financières, techniques et humaines), beaucoup de municipalités ont des difficultés pour fournir les services publics essentiels imposés par la loi. En outre, les municipalités ne sont pas équitablement réparties sur le territoire du pays. Certaines régions comptent plus de municipalités que d'autres, en raison de leur superficie ou d'autres caractéristiques de peuplement<sup>9</sup>. Nous soulignerons plus loin dans ce rapport les thèmes qui font actuellement débat, ainsi que quelques propositions tendant à la fusion de certaines municipalités espagnoles.

Communauté autonome	Nombre total de municipalités	Population totale	Superficie (km <sup>2</sup> )
Castille-et-León	2 248	2 563 521	93 892
Galice	315	2 796 089	29 564
La Rioja	174	321 702	5 027
Madrid	179	6 386 932	8 022
Cantabrie	102	589 235	5 106
Catalogne	946	7 475 420	30 025
Andalousie	770	8 303 923	87 581

Tableau : Données sélectionnées pour sept régions représentatives

13. Les municipalités constituent le « premier pilier » de l'autonomie locale. La Constitution espagnole les reconnaît et garantit leur autonomie. La direction et l'administration des municipalités sont assurées par les conseils communaux (*ayuntamientos*).

<sup>6</sup> Le pays comprend deux archipels : les Canaries (sept îles) et les Baléares (quatre îles). Chaque grande île est considérée comme une entité locale.

<sup>7</sup> Source : DGCC CAA EELL, Secrétaire d'Etat à l'Administration publique

<sup>8</sup> « Madrid Economy 2012 », Observatorio Económico

<sup>9</sup> Angel Manuel Moreno, Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective, INAP, Madrid, 2012 « Local government in Spain », chapitre 25.

14. Les organes exécutifs des municipalités sont le maire (*alcalde*), le comité exécutif (*junta de gobierno*) et les premiers adjoints (*tenientes de alcalde*). Le maire dirige la politique municipale. En Espagne, à la différence de la plupart des pays européens, le maire n'est pas élu au suffrage direct. Il est nommé par les conseillers, qui peuvent aussi le destituer par une motion de censure. Cette situation ne doit pas laisser penser que le maire serait une figure politique mineure : en Espagne, le maire joue un rôle clé pour sa municipalité, dont il est le premier responsable politique. Il est généralement le véritable dirigeant politique de la ville ou du bourg et c'est lui, de fait, qui doit rendre des comptes<sup>10</sup>. Dans les localités de moins de cent habitants cependant, le maire est directement élu par les habitants au scrutin majoritaire, la circonscription électorale coïncidant avec le territoire de la municipalité.

15. Au sein des municipalités, l'organe délibératif le plus important est le conseil municipal (*pleno del ayuntamiento*). Les conseillers sont directement élus tous les quatre ans par les habitants, de nationalité espagnole et autres<sup>11</sup>, dans le cadre des élections locales (les dernières élections locales en Espagne ont eu lieu en mai 2011). Le nombre de conseillers municipaux et les procédures électorales sont réglementés par la loi relative au système électoral<sup>12</sup>.

16. Les rôles du maire, du conseil municipal plénier et du comité exécutif sont définis respectivement aux articles 21, 22 et 23.2 de la loi n° 7/1985 susmentionnée.

### **Compétences municipales**

17. Le régime actuel des responsabilités locales repose sur la loi n° 7/1985 relative aux bases du pouvoir local. La loi de 1985 distingue les « compétences » (articles 25-28) des « pouvoirs » (article 4), instruments juridiques dont les collectivités locales peuvent user dans l'exercice de leurs fonctions. Elle énumère les domaines dans lesquels les municipalités exercent les fonctions qui leur sont attribuées par la législation régionale (article 25).

18. Les municipalités exercent dans tous les cas leurs compétences en accord avec les conditions fixées par la législation de l'État et de leur région, dans les domaines suivants (loi n° 7/1985, article 25.2) :

- la sécurité des lieux publics
- la régulation de la circulation des véhicules et des piétons sur la voie publique
- la protection civile ; la prévention et l'extinction des incendies
- l'aménagement, la gestion et la réglementation de l'espace urbain ; la promotion et la gestion des logements, des parcs et des jardins, l'entretien du réseau routier municipal et des voies et chemins ruraux
- le patrimoine historique et artistique
- la protection de l'environnement
- les marchés couverts, abattoirs, foires, marchés de rue ; la protection des usagers et des consommateurs
- la protection de la salubrité publique
- la participation à la gestion des services de santé de base
- les cimetières et les services funéraires
- l'offre de services sociaux, dont l'accompagnement et la réinsertion
- l'approvisionnement en eau, l'éclairage public, les services de nettoyage des rues, de collecte et de traitement des déchets et de traitement des eaux usées
- les transports publics
- les activités ou installations culturelles, sportives, récréatives et touristiques
- la participation à la planification de l'enseignement et à la création, la construction et l'entretien des établissements éducatifs publics, la présence au sein des organes de gestion de ces établissements et la participation au contrôle du respect de la scolarité obligatoire.

<sup>10</sup> Angel Manuel Moreno, « Local government in Spain », p. 614.

<sup>11</sup> Peuvent voter aux élections municipales, les habitants ressortissants des vingt-six autres États membres de l'Union européenne, mais aussi des pays hors UE suivants : Norvège, Équateur, Nouvelle-Zélande, Colombie, Chili, Pérou, Paraguay, Islande, Bolivie et Cap-Vert.

<sup>12</sup> En vertu de la loi organique n° 2/2011 (28 janvier) relative au système électoral, modifiant la loi organique n° 5/1985 (19 juin), il devrait y avoir 3 conseillers municipaux dans les communes de 100 habitants au plus, 5 conseillers dans les communes de 250 habitants au plus, 7 entre 251 et 1 000, 9 entre 1001 et 2000, 11 entre 2001 et 5000, 13 entre 5 001 et 10 000, 17 entre 10 001 et 20 000, 21 entre 20 001 et 50 000 et 25 entre 50 000 et 100 000. Dans les grandes villes, comme Barcelone ou Madrid, le conseil municipal peut compter plus de membres que les parlements de certaines communautés autonomes.



19. L'État, les régions et les autres collectivités locales peuvent déléguer aux municipalités, tout en les maintenant sous leur direction et leur contrôle, des compétences sur les sujets qui les concernent directement (article 27). En vertu des articles 36 et 37, les provinces et le cas échéant les *comarcas* (cantons, qui existent dans certaines communautés autonomes) exercent les compétences qui leur sont déléguées par l'État ou par la législation régionale et viennent compléter ou soutenir les fonctions assurées par les municipalités. Les municipalités ont le pouvoir d'adopter des règlements, de lever des impôts, d'adopter leur budget, de programmer et de planifier leurs politiques et de procéder à des expropriations. Elles disposent de leur propre personnel.

20. Les municipalités peuvent gérer les services publics de façon directe ou indirecte. Lorsque ces services impliquent l'exercice d'une autorité, seule une gestion directe est autorisée. Il y a gestion indirecte lorsqu'il est fait appel à une entité privée : concession, contrat de gestion, *concierto* (contrat appliqué dans les domaines éducatif et social), bail ou entreprise semi-publique (loi n° 7/1985, article 85).

### Les provinces

21. Selon les termes de l'article 141.1 de la Constitution, « la province est une entité locale dotée d'une personnalité juridique propre, formée par le regroupement des municipalités et en même temps une division territoriale pour l'accomplissement des activités de l'État. Toute modification des limites des provinces doit être approuvée par les Cortès générales, par une loi organique ». Ancrée dans les constitutions espagnoles depuis 1812, la province a été maintenue (avec de légères variations) dans la Constitution de 1978.

22. Les compétences et les institutions des provinces varient beaucoup d'une région à l'autre. Dans toutes les régions composées de plusieurs provinces, ces dernières sont dirigées par des « députations provinciales » (*Diputaciones provinciales*), dotées de compétences administratives restreintes.

Les communautés autonomes (régions), leurs capitales et leurs provinces		
Communauté autonome	Capitale	Provinces
Andalousie	Séville	Almeria, Cadix, Cordoue, Grenade, Huelva, Jaén, Malaga et Séville
Aragon	Saragosse	Huesca, Teruel et Saragosse
Asturies	Oviedo	Asturies
Îles Baléares	Palma	Îles Baléares
Pays Basque	Vitoria-Gasteiz	Álava, Gipuzkoa et Biscaye
Îles Canaries	Las Palmas et Santa Cruz de Tenerife	Santa Cruz de Tenerife et Las Palmas
Cantabrie	Santander	Cantabrie
Castille-La Manche	Tolède	Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara et Tolède
Castille-et-León	Valladolid	Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanque, Ségovie, Soria, Valladolid et Zamora
Catalogne	Barcelone	Barcelone, Gérone, Lleida et Tarragone
Communauté de Madrid	Madrid	Madrid
Extremadure	Mérida	Badajoz et Cáceres
Galice	Saint-Jacques-de-Compostelle	La Corogne, Lugo, Ourense et Pontevedra
La Rioja	Logroño	La Rioja
Murcie	Murcie	Murcie
Navarre	Pampelune	Navarre
Communauté valencienne	Valence	Alicante, Castellón et Valence

23. La députation provinciale est formée :

- du conseil provincial, composé du président de la députation et de députés provinciaux (dont le nombre dépend du nombre d'habitants) ;
- du comité exécutif, composé du président et d'un nombre de députés n'excédant pas un tiers du nombre de députés total.

24. Le président de la députation provinciale est secondé par des vice-présidents et par le comité exécutif. Il est élu par les députés parmi les membres du conseil provincial. Ces derniers sont élus par les conseillers municipaux (*consejales*) dans les circonscriptions des *comarcas*.

25. Les attributions du conseil provincial, du président de la députation provinciale et du comité exécutif de la province sont définies respectivement aux articles 33.2, 34.1 et 35.2 de la loi n° 7/1985.

26. Les provinces et les îles (*islas, consejos insulares y cabildos*) forment le « deuxième pilier » de l'autonomie locale.

27. En vertu de l'article 36.1 de la loi n° 7/1985, les provinces ont les compétences suivantes :

- coordonner les services municipaux pour veiller à ce que les services publics obligatoires soient assurés de manière satisfaisante et complète ;
- offrir aux municipalités, notamment à celles dont les capacités financières et de gestion sont limitées, une coopération et une assistance juridique, économique et technique ;
- assurer les services publics qui concernent plusieurs municipalités et, le cas échéant, plusieurs *comarcas* ;
- plus généralement, promouvoir et gérer les intérêts de la province.

28. Au niveau de l'État, la FEMP regroupe 7 287 entités<sup>13</sup> (conseils municipaux, provinciaux, insulaires et interinsulaires), avec pour but d'encourager et de préserver l'autonomie des entités locales en les représentant et en défendant leurs intérêts devant les deux autres niveaux de gouvernement. Il existe également dans toutes les communautés autonomes des associations de municipalités actives au niveau régional. Ces associations peuvent s'accorder avec leur gouvernement régional quant aux modalités de leur coopération. En Galice par exemple, il existe un comité commun composé à part égale de représentants des municipalités et de la Communauté autonome. Il examine les critères objectifs à appliquer pour l'octroi de subventions aux municipalités par le Fonds galicien de coopération locale. Toutes les régions disposent de lois déterminant les critères d'octroi de subventions aux municipalités (par exemple, les municipalités aux capacités financières plus réduites reçoivent davantage de fonds). Il est à noter que, pour la première fois, la FEMP a bénéficié d'une reconnaissance institutionnelle, en l'occurrence dans l'article 59, paragraphe 5, du Statut d'autonomie de l'Estrémadure, à la suite de la réforme de 2011.

29. Certains interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs au cours de la visite jugent qu'il conviendrait d'améliorer les mécanismes de coopération entre les régions et les associations régionales de municipalités.

### **Autres types d'entités locales**

30. Comme déjà signalé, il existe aux côtés des municipalités, des provinces et des îles d'autres types d'entités locales : les *mancomunidades* (communautés de municipalités), les *comarcas* (cantons), les zones métropolitaines, les EATIM ou *entidades de ámbito territorial inferior al municipio* (entités territoriales infra-communales) etc.

31. Dotées de régimes juridiques très hétérogènes, ces entités locales présentent plusieurs particularités :

- elles ne sont pas expressément mentionnées par la Constitution ;
- elles ne jouissent pas des garanties institutionnelles qui protègent les municipalités, les provinces et les îles ; en effet, leur nom et leur statut juridique peuvent être entièrement

---

<sup>13</sup> Source : site Internet de la FEMP

réglementés par les régions. L'État ou les régions peuvent adopter à tout moment une décision législative créant ou supprimant ce type d'entité.

32. Les *comunidades de municipalidades* sont des entités créées à titre volontaire par les municipalités dans le but de mener des projets communs ou de fournir des services communs.

33. Les statuts d'autonomie des différentes régions prévoient que ces dernières peuvent créer des *comarcas* (entités supra-municipales), ou d'autres entités regroupant plusieurs municipalités ayant des intérêts communs qui requièrent une gestion distincte ou l'offre de services couvrant le territoire concerné. Les *comarcas* en tant que collectivités locales n'existent qu'en Catalogne, en Castille-León et en Alava, l'une des trois provinces basques (où elles sont appelées « *cuadrillas* »). Ces *comarcas* ont un statut clairement défini, réglementé par la loi, et disposent même de conseils cantonaux dotés de certains pouvoirs. Dans d'autres cas (par exemple à La Carballeda), leur statut juridique n'est pas formalisé. Les *comarcas* peuvent correspondre à des zones naturelles : vallées, bassins versants, zones montagneuses, ou même à des régions historiques à la jonction de plusieurs provinces et anciens royaumes. Ailleurs, comme en Extrémadure, la *comarca* peut être simplement un territoire aux contours approximatifs.

34. En vertu de l'article 42.4 de la loi n° 7/1985, la création de *comarcas* ne peut faire perdre aux municipalités aucune compétence en matière de prestation des services de base mentionnés aux articles 25.2 ou 26 de la loi.

35. Les *zonas metropolitanas* sont des entités locales regroupant de grandes agglomérations urbaines dont les habitants entretiennent des liens sociaux ou économiques qui appellent une planification municipalité et la coordination de certains travaux et services. En vertu de l'article 43 de la loi n° 7/1985, déjà mentionnée, les communautés autonomes peuvent, en accord avec les dispositions de leur statut et après consultation de l'administration de l'État et des municipalités et provinces concernées, adopter une loi portant création, modification ou suppression de zones métropolitaines. La législation régionale détermine les organes de gouvernement et d'administration de la zone métropolitaine (où doivent être représentées toutes les municipalités de la zone), son organisation économique et opérationnelle, qui doit garantir la participation de toutes les municipalités à la prise de décisions et une juste répartition des charges entre elles, ainsi que les services et travaux relevant de la zone métropolitaine et leurs procédures de mise en œuvre.

36. *Organisation municipale des « grandes villes »* : en 2003, la loi n° 7/85 a été modifiée (loi du 16 décembre 2003) pour prévoir des dispositions spécifiques pour certaines municipalités considérées comme des « grandes villes ». Ce statut spécial, non obligatoire, peut être adopté par les villes répondant à certains critères (plus de 250 000 habitants, par exemple). Outre le maire et le conseil municipal prévus par le régime général, les « grandes villes » sont dotées de structures organisationnelles spécifiques<sup>14</sup>.

37. Les EATIM (*entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, « entités territoriales infra-communales ») constituent une division administrative plus petite que la municipalité, destinées à gérer, à administrer de façon décentralisée et à représenter politiquement un territoire au sein de la municipalité (loi n° 7/1985).

### Les communautés autonomes

38. L'Espagne compte dix-sept régions, appelées « communautés autonomes », et deux villes autonomes (Ceuta et Melilla<sup>15</sup>), qui ont des compétences plus limitées que celles des régions mais plus larges que celles des autres municipalités. Les communautés autonomes forment le « troisième pilier » du Gouvernement espagnol.

39. Certaines communautés autonomes ne comptent qu'une seule province, il s'agit de : la Navarre, Madrid, La Rioja, la Murcie, les Asturies, la Cantabrie, les îles Baléares.

<sup>14</sup> Angel Manuel Moreno Molina, *Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012 « *Local Government in Spain* », 2012, p. 615

<sup>15</sup> Les villes de Ceuta et Melilla jouissent chacune d'un statut d'autonomie spécial, adopté le 13 mars 1995 par les lois organiques n° 1/95 et 2/95, qui leur attribuent un régime institutionnel spécifique (assemblée, président et comité exécutif) et définit leurs responsabilités et leur structure économique et financière. Bien qu'elles restent des communes, leur organisation et leurs compétences les rapprochent du statut d'une communauté autonome.

40. Toutes les communautés autonomes ont :

- une assemblée législative, dont les membres sont élus au suffrage universel selon un système proportionnel assurant la représentation équitable de toutes les zones qui composent le territoire ;
- un gouvernement doté de pouvoirs exécutifs et administratifs, avec à sa tête un président élu par l'assemblée législative – généralement le chef du parti ou de la coalition majoritaire à l'assemblée – et nommé par le Roi.

41. Pour leur grande majorité, les régions espagnoles ont adopté une législation électorale conforme aux dispositions de la législation nationale. À quelques petites différences près, toutes les régions appliquent une représentation proportionnelle (méthode D'Hondt). Tous les députés régionaux sont élus pour un mandat de quatre ans. Le président de la communauté autonome peut dissoudre l'assemblée régionale et convoquer des élections anticipées ; cependant, toutes les régions sauf le Pays basque, la Catalogne, la Galice, l'Aragon, la Castille et Léon, l'Estrémadure, les Baléares et l'Andalousie tiennent leurs élections tous les quatre ans le dernier dimanche de mai, en même temps que les élections municipales dans toute l'Espagne.

42. La structure des régions dépend à la fois des transferts de compétences autorisés par la Constitution et des compétences prévues par leur statut d'autonomie. Le « statut d'autonomie », mentionné à l'article 147 de la Constitution espagnole, est la loi qui définit les bases institutionnelles de la région (ou de la ville, pour Ceuta et Melilla). Il est adopté par l'assemblée régionale, puis par le Parlement espagnol (*Cortes generales*), par une « loi organique » qui doit être adoptée à la majorité absolue du Congrès des députés (chambre basse du Parlement). Le statut d'autonomie doit préciser au minimum le nom de la communauté autonome, ses limites territoriales, le nom, l'organisation et le siège des institutions autonomes, les compétences qu'elles assument et, le cas échéant, les principes de la politique de bilinguisme.

43. Conformément à l'Article 149.3 de la Constitution espagnole : « Les matières qui ne sont pas expressément attribuées à l'État par la Constitution pourront incomber aux Communautés autonomes, conformément à leurs statuts respectifs. La compétence dans les matières qui ne figurent pas dans les statuts d'autonomie incombera à l'État, dont les normes prévaudront, en cas de conflit, sur celles des Communautés autonomes dans tous les domaines qui ne sont pas attribués à leur compétence exclusive. Le droit étatique aura, dans tous les cas, un caractère supplétif par rapport au droit des Communautés autonomes ».

#### **Le statut spécial de Madrid**

44. D'après le rapport explicatif de la loi sur le statut de capitale et le régime spécial de Madrid, n° 22/2006 du 4 juillet 2006, Madrid est la capitale espagnole depuis mai 1561.

45. Elle est aussi capitale de la Communauté autonome de Madrid, qui comprend 179 municipalités et plus de 800 localités. La Communauté de Madrid a été créée par la loi organique n° 3/1983 du 25 février 1983 portant adoption du statut d'autonomie de Madrid.

46. La Constitution espagnole de 1978 (article 5) prévoit que : « *La capitale de l'Etat est la ville de Madrid.* ». Les particularités de Madrid, qui est non seulement la capitale mais aussi la ville la plus importante et la plus peuplée d'Espagne, justifiaient depuis des années un régime juridique spécial, qui a fait l'objet de longues discussions. Le statut régional de Madrid (article 6) prévoit que compte tenu de son double statut (municipalité, mais aussi capitale du pays et siège des institutions générales), la ville de Madrid devra se doter d'un régime spécial, réglementé par une loi adoptée par le Parlement, qui définira les relations entre les institutions nationales, régionales et municipales dans l'exercice de leurs compétences respectives. Le 4 juillet 2006, après plusieurs tentatives politiques, le Parlement national a enfin adopté une loi créant ce régime spécial, la loi n° 22/2006. Au sein d'un cadre institutionnel, cette loi énonce des dispositions spécifiques à Madrid et précise la structure administrative, les pouvoirs et les compétences du maire etc. Elle développe également les dispositions prévues à cet égard par la Constitution et par le statut d'autonomie de la région de Madrid. Précision importante, la loi de 2006 ne décrit pas l'ensemble du régime juridique applicable à la ville de Madrid : elle fixe uniquement des règles spéciales, qui l'emportent sur celles prévues par la législation générale. En outre, les règles prévues par cette loi ne remettent pas en question l'exercice des pouvoirs législatifs de la région de Madrid (*Comunidad de Madrid*) en matière d'autonomie locale.

47. Dans son préambule, la loi n° 22/2006 mentionne expressément la Charte européenne de l'autonomie locale, s'agissant du fait que les compétences propres s'exercent sous un régime d'autonomie et sous la responsabilité de l'entité locale concernée, en veillant toujours à coordonner ses programmes et leur mise en œuvre avec ceux des autres administrations publiques.

48. Barcelone, deuxième ville du pays, jouit aussi de dispositions institutionnelles et organisationnelles spécifiques, énoncées dans la loi n° 22/1998 du 29 décembre 1998 relative à la Charte municipale de Barcelone, Loi 1/2006 du 13 mars 2010 sur le régime spécial de Barcelone, et dans la loi n° 31/2010 du 3 août 2010 relative à la zone métropolitaine de Barcelone.

49. La région de Madrid comptait en décembre 2012 quelque 6,5 millions d'habitants<sup>16</sup>, dont 50,1 % vivaient dans la ville de Madrid<sup>17</sup>. La population, inégalement répartie sur le territoire, se concentre principalement dans la zone métropolitaine. 16,72 % des habitants de la région de Madrid sont des étrangers, faisant de Madrid la région à la plus forte population non espagnole après la Catalogne.

50. La commune de Madrid couvre 604,3 km<sup>2</sup> et compte 3,249 millions d'habitants. En vertu de l'article 2 de la loi n° 22/2006, la Ville de Madrid jouit de l'autonomie dans la gestion de ses intérêts et de moyens économiques et financiers suffisants, conformément à la Constitution, au statut d'autonomie de la région de Madrid et aux autres textes juridiques en vigueur. La gestion municipale autonome se montre loyale envers les institutions et se déroule en coopération et en coordination avec l'administration générale de l'État et celle de la région de Madrid.

51. La Ville de Madrid se divise en 21 arrondissements, régis par des comités municipaux (*juntas municipales*), et en 128 quartiers (*barrios*). Les arrondissements madrilènes n'ont pas le statut de personnes morales.

52. Madrid exerce non seulement les mêmes compétences que les municipalités et grandes villes espagnoles<sup>18</sup>, mais aussi des compétences spécifiques, énoncées au titre III de la loi du 4 juillet 2006 sur le statut de capitale et le régime spécial de Madrid. La Ville de Madrid assume en effet des fonctions spéciales en matière de sûreté publique, de sécurité routière et de gestion des infrastructures.

53. La commune de Madrid exerce certaines de ses compétences par l'intermédiaire d'établissements publics (comme les agences pour l'emploi et l'Agence pour le développement économique), d'entreprises semi-publiques (comme les entreprises de pompes funèbres) et d'entreprises privées (comme les sociétés à responsabilité limitée chargées du logement, des transports et du développement de Madrid).

54. Les arrondissements exercent les compétences qui leur sont déléguées par la municipalité, en particulier dans les domaines suivants : sécurité, transports, infrastructures routières, services sociaux, culturels et sportifs et délivrance des permis de construire.

55. Madrid, comme toutes les villes de plus de 250 000 habitants, est désormais dotée d'institutions qu'on peut qualifier de « quasi-parlementaires », étant donné la distinction claire entre les fonctions respectives du conseil municipal (*Pleno*), le maire, le Conseil municipal (*Junta de gobierno*), les adjoints au maire, les conseillers municipaux, les membres non-élus du Conseil municipal et ceux définis par les statuts organiques.

56. Les membres du conseil sont élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans. Ils élisent le maire, qui nomme librement les membres de l'exécutif.

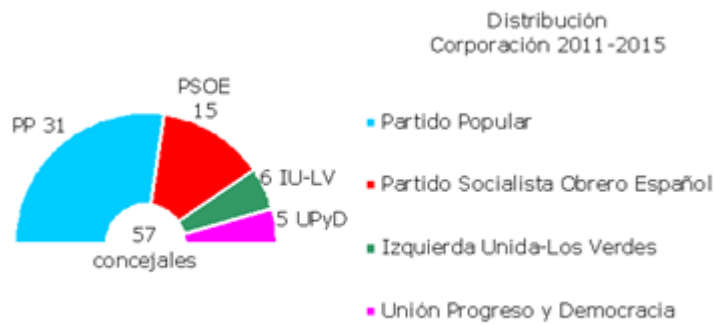
57. Le conseil municipal de Madrid compte actuellement 57 sièges (voir répartition ci-dessous) et le comité exécutif en compte huit, y compris le maire. Aucun des membres de l'exécutif municipal ne fait également partie du gouvernement de la Communauté autonome.

---

<sup>16</sup> Source : *Boletín Oficial del Estado*, 29 décembre 2012.

<sup>17</sup> Source : direction des statistiques de la Ville de Madrid, 2012 ; INE

<sup>18</sup> Ces compétences sont définies par la loi de 1985 relative aux bases du pouvoir local. Ce texte a été modifié à plusieurs reprises, en particulier par la loi du 16 décembre 2003 sur la modernisation de l'administration locale, qui prévoit des dispositions spéciales pour les grandes villes, en particulier de plus de 250 000 habitants.



58. Le conseil municipal approuve les décrets municipaux, adopte le budget et supervise les travaux du comité exécutif. Il peut aussi débattre de questions stratégiques.

59. L'exécutif de la municipalité de Madrid (Conseil d'administration de Madrid) exerce toutes les compétences qui n'ont pas été spécifiquement confiées à l'un des autres organes de la municipalité. Le maire dirige l'exécutif et l'administration. Il/elle représente la municipalité et doit répondre de sa politique devant le conseil municipal.

60. Les 21 arrondissements, subdivisions de la municipalité, n'ont pas le statut de personnes morales. En vertu de l'article 22 de la loi n° 22/2006, ils doivent garantir la participation des habitants à la gestion des affaires municipales. À cette fin, ils sont administrés par des assemblées mixtes, composées de membres du conseil municipal et de citoyens non élus, et présidés par un conseiller municipal nommé par le maire. La composition de ces assemblées doit refléter celle du conseil municipal.

61. Le produit intérieur brut (PIB) de la Ville de Madrid est estimé pour 2011 à 124,78 millions d'euros, soit 65,9 % du PIB de la région de Madrid et 11,6 % du PIB de l'Espagne<sup>19</sup>.

62. Un tiers environ des recettes municipales vient du reversement partiel par l'État de certains impôts nationaux, dont l'impôt sur le revenu, et un autre tiers des impôts directement levés par la municipalité. L'équilibre tient avant tout aux services facturés par la municipalité.

63. Les autorités municipales souhaiteraient obtenir des ressources spécifiques pour compenser les coûts liés au statut de capitale de la ville; cependant, la loi de 2006 ne prévoit aucun système spécifique de financement pour la ville de Madrid. Les rapporteurs ont été informés après la visite qu'il existe des allégations sur la loi spéciale de Madrid qui affirment qu'il s'agit plus d'un effet cosmétique qu'un changement de fond conférant un véritable statut spécial à la ville.

64. A eux tous, les arrondissements gèrent plus de 10% du budget municipal, mais ils n'ont pas d'autonomie financière.

65. Comme pour toutes les autres municipalités, le contrôle de légalité des décisions prises par la municipalité de Madrid est exercé par la Communauté autonome.

66. Les relations entre la municipalité et la région de Madrid sont marquées par les grandes spécificités des deux entités. Au sein de la région, qui ne compte qu'une province et où plus de la moitié des habitants vit dans la ville de Madrid, on voit se dessiner une compétition autour des compétences à exercer. Il ne faut pas oublier, à cet égard, que la Communauté autonome a absorbé la province de Madrid au moment de sa création, en 1983. Dans les zones urbaines en particulier, la bonne gouvernance et l'efficacité des efforts collectifs dépendent largement de la bonne coopération entre les différents niveaux administratifs. Compte tenu notamment des défis rencontrés par la zone urbaine en raison de la crise économique, il convient d'encourager plus encore la coopération, très importante, entre la région de Madrid, le Conseil municipal de Madrid et les municipalités de l'aire métropolitaine. Soulignons que les entités locales et leurs organisations représentatives ont

<sup>19</sup> *Observatorio Economico 2012, Ayuntamiento de Madrid*

récemment pris l'initiative d'étudier le problème des doublons entre les compétences de la région de Madrid et celles de la ville. L'Assemblée de la région de Madrid, lors de sa séance extraordinaire du 12 juillet 2011, a approuvé le lancement d'une « Étude sur les recoupements de compétences entre les municipalités et la région de Madrid, en vue d'améliorer la délivrance des services publics ». La commission chargée de l'étude a tenu sa première réunion le 19 juillet 2011 ; elle a rendu un avis, approuvé en mai 2012, qui devrait contribuer à rendre plus efficace la direction des affaires madrilènes. Ainsi qu'il a été indiqué aux rapporteurs après la visite de suivi, l'Assemblée de la région de Madrid a voté le 28 décembre 2012 une nouvelle loi destinée à supprimer ces doublons. Conformément à cette loi, une commission bilatérale débutera ses travaux le 30 janvier 2013.

## 2.2. *Modèle (niveau) de réception de la Charte en Espagne*

67. La Charte est bien incorporée dans le système juridique espagnol puisqu'elle est directement applicable, bien qu'avec quelques particularités.

68. En matière de traités internationaux, l'Espagne est un pays de tradition moniste. La Charte, après le dépôt de l'instrument de ratification, fait donc « partie intégrante de l'ordre juridique interne » conformément à l'article 93 de la Constitution. Au moment de la ratification de la Charte, l'Espagne n'a formulé qu'une déclaration : elle ne se considère pas liée par l'article 3.2 de la Charte, selon lequel le système du suffrage direct devrait être appliqué à toutes les collectivités locales relevant du champ d'application de la Charte. Cette déclaration correspondait au point de vue espagnol selon lequel le principe du suffrage direct ne devrait pas être étendu aux députations provinciales, dont les membres sont élus au suffrage indirect.

69. La Constitution espagnole de 1978 reconnaît expressément l'autonomie locale mais ne la définit pas. Son article 137<sup>20</sup> cite les principales entités locales du pays et les reconnaît comme parties intégrantes de l'État. Les bases constitutionnelles des municipalités et des provinces sont énoncées respectivement dans les articles 140<sup>21</sup> et 141<sup>22</sup> de la Constitution. Enfin, l'article 142<sup>23</sup> traite de la question des finances locales.

70. Il faut souligner que la jurisprudence du Tribunal suprême, et plus encore de la Cour Constitutionnelle du pays constitue un élément essentiel du droit espagnol en matière d'autonomie locale. La Constitution ne définissant l'autonomie locale qu'en termes généraux (sans la définir précisément), le sens à donner à la notion d'autonomie locale est finalement donné par la Cour constitutionnelle<sup>24</sup>. Les dispositions de la Charte priment sur les normes internes, conformément aux dispositions établissant la primauté des traités internationaux. Elles n'ont cependant pas officiellement le statut d'une source de droit de rang supérieur. En Espagne, seule la Cour constitutionnelle peut supprimer une disposition de droit interne entrant en conflit avec la Constitution (telle qu'interprétée à la lumière de la Charte). Comme l'a confirmé la réponse écrite que la Cour constitutionnelle a remise à

<sup>20</sup> Article 137 : « L'État distribue son territoire entre les communes, les provinces et les communautés autonomes qui se constituent. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres ».

<sup>21</sup> Article 140 : « La Constitution garantit l'autonomie des communes. Celles-ci jouiront d'une pleine personnalité juridique. Leur direction et leur administration incombent à leurs conseils municipaux respectifs, composés du maire et des conseillers municipaux. Les conseillers sont élus par les habitants de la commune au suffrage universel égal, libre, direct et secret, dans les formes établies par la loi. Les maires sont élus par les conseillers municipaux ou par les habitants. La loi régle les conditions dans lesquelles convient le régime du conseil ouvert à la population ».

<sup>22</sup> Article 141 : « 1. La province est une entité locale dotée d'une personnalité juridique propre, formée par le regroupement des communes et en même temps une division territoriale pour l'accomplissement des activités de l'État. Toute modification des limites des provinces doit être approuvée par les Cortès générales, par une loi organique. 2. La direction et l'administration autonome de la province sont confiées à des conseils de province [*Diputaciones*] ou à d'autres corps à caractère représentatif. 3. On peut créer des regroupement de communes différents de la province. 4. Dans les archipels, les îles ont en outre leur administration propre sous forme de *Cabildos* ou de conseils ».

<sup>23</sup> Article 142 : « Les finances locales doivent disposer de moyens suffisants pour remplir les missions que la loi attribue à chacune des collectivités ; elles se nourrissent essentiellement de leurs impôts propres et de leur participation aux impôts de l'État et des communautés autonomes ».

<sup>24</sup> – Décision (« STC ») n° 4/1981 (2 février 1981) : l'autonomie locale est un principe général de l'organisation territoriale de l'État. Il recouvre, entre autres éléments, le droit des entités locales à participer à la gouvernance et aux prises de décisions sur les questions qui concernent la population locale. Les organes de ces entités doivent jouir de pouvoirs et de compétences. À l'inverse, le législateur (national ou régional) ne peut réduire ou limiter ce domaine autonome de prises de décisions en deçà d'un niveau perceptible.

– Décision n° 35/1982 (14 juin 1982) : l'autonomie de l'administration locale tient à la capacité des organes locaux à formuler leurs propres politiques publiques.

– Décision STC n° 240/2006 (20 juillet 2006) : l'autonomie locale est comprise comme une garantie ; le contenu minimal du champ des décisions locales est protégé par la Constitution.

la délégation du Congrès, la Charte est ainsi une source directe du droit espagnol, mais sa primauté sur la législation interne n'opère pas directement mais uniquement par l'intermédiaire d'une décision de la Cour constitutionnelle.

### **2.3. Le système décentralisé en Espagne de 2003 à 2011**

71. Le système gouvernemental espagnol est l'un des plus décentralisés d'Europe. Le processus de décentralisation ne s'est cependant pas déroulé sans heurts. L'une des sources de conflit résidait dans les divergences de vues entre le gouvernement central et les nations historiques concernant la notion d'autonomie.

72. Depuis sa dernière visite de suivi, la délégation du Congrès espérait voir appliquer le « *Pacto local*<sup>25</sup> », feuille de route pour la réforme du système décentralisé espagnol issue d'une nouvelle réflexion et adoptée par les deux principaux partis politiques du pays (le PP et le PSOE).

73. Malheureusement, en raison du gel des réformes, les seuls changements significatifs sur toute cette période sont venus de plusieurs communautés autonomes, de modifier les dispositions de leurs statuts respectifs pour mieux garantir l'étendue de leurs compétences législatives et administratives. Les régions suivantes se sont ainsi dotées de statuts réformés<sup>26</sup> : la Communauté valencienne le 10 avril 2006, la Catalogne le 19 juillet 2006, les Baléares le 28 février 2007, l'Andalousie le 19 mars 2007, l'Aragon le 20 avril 2007, la Castille-et-León le 30 novembre 2007, la Navarre le 27 octobre 2010 (réforme de la loi organique n° 13/1982 de réintégration et d'amélioration du Fuero de Navarre) et l'Extremadure le 28 janvier 2011.

74. La « vague de statuts » a très largement constitué un échec. En particulier, le Statut de la Catalogne, approuvé par le Parlement catalan en septembre 2005 et confirmé par la loi organique n° 6/2006 (après l'approbation par le *Congreso* et le référendum tenu en juin 2006), a été contesté par le Parti populaire au moyen d'un recours devant la Cour constitutionnelle, qui ne s'est prononcée que quatre ans plus tard (décision n° 21/2010). Cette décision a affirmé qu'un statut régional ne pouvait interpréter la Constitution en redéfinissant le champ des compétences exclusives de l'État. Les changements dans la répartition des compétences entre communautés autonomes et l'Etat sont proposés par les communautés autonomes et approuvés par le Parlement national par une loi organique. Seule une révision de la Constitution approuvée par la majorité des parties prenantes pourrait modifier la situation actuelle.

### **2.4. Le système espagnol face à la crise financière**

75. Dans ce climat de difficultés financière, l'Etat joue un rôle encore plus décisif dans la coordination des politiques régionales en matière économique et financière. La tendance à la recentralisation n'a pas, pour diverses raisons et circonstances liées à la situation économique des communautés autonomes, rencontré de fortes résistances de la part des autorités infra-nationales. La majorité politique étant la même au niveau national et régional, cette question de nouvelle gouvernance fait l'objet d'une attention particulière.

76. Depuis plusieurs années, la crise financière se répercute à tous les niveaux de l'administration espagnole, menaçant la stabilité des finances publiques. Avec un budget total de 175 000 millions d'euros et une dette représentant 10 % du PIB (115 000 millions d'euros), les dix-sept communautés autonomes disposent actuellement de plus d'1,8 millions de fonctionnaires, dont les salaires pèsent pour 60 000 millions d'euros dans leurs dépenses annuelles<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Le « pacte local » est une série d'initiatives, de réflexions, de négociations et d'accords politiques et institutionnels portant sur le rôle des pouvoirs locaux dans tout le pays et sur le développement de l'autonomie locale garantie par la Constitution. Il reposait sur la participation du gouvernement central, des partis politiques et des pouvoirs locaux (notamment les maires des grandes villes, la Fédération espagnole des communes et des provinces et d'autres associations d'entités locales). Le processus a officiellement commencé le 4 juin 1997, date à laquelle le ministre de l'Administration publique a présenté un document de réflexion comportant un code de conduite pour les élus locaux et des propositions visant à transférer des pouvoirs supplémentaires du gouvernement central aux communes. S'ensuivit une série complexe de négociations entre le gouvernement, les partis politiques et la FEMP. Le 7 juillet 1998, les parties prenantes ont signé un accord visant à mettre fin à la pratique du changement de parti politique au sein des conseillers municipaux. Ce processus politique a abouti à l'adoption de plusieurs lois qui ont modifié de nombreux aspects de l'autonomie locale, dont la loi organique n° 7/1999, portant modification de la loi organique n° 2/1979 (3 octobre 1979) sur la Cour constitutionnelle, qui permet aux communes de saisir directement la Cour constitutionnelle pour défendre l'autonomie locale.

<sup>26</sup> [http://www.seap.minhap.es/es/areas/politica\\_autonomica/Estatutos\\_Autonomia/Estatutos\\_reformas.html](http://www.seap.minhap.es/es/areas/politica_autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html)

<sup>27</sup> *El Economista*, 2012, « El destino del dinero público »



77. La situation actuelle du budget national et la nécessité d'une politique de strict contrôle budgétaire n'ont pas seulement pour origine (comme en Italie ou en Grèce, par exemple) une augmentation du montant total de la dette publique (tous niveaux de gouvernement confondus), mais aussi une cause spécifique : la crise du secteur immobilier. L'endettement privé total a presque doublé entre 2000 et 2010, tandis que la dette publique totale, après une baisse continue de 2000 à 2006, a connu une hausse très nette les années suivantes, passant de moins de 40 % (35,5 %) du PIB en 2007 à 76,9 % du PIB en 2012. Cette augmentation de la dette publique est due en grande partie au sauvetage du système bancaire public et privé, qui connaissait de graves problèmes de trésorerie, là encore en raison de la crise immobilière (les banques, au lieu de voir leurs prêts remboursés, sont devenues propriétaires d'immeubles dont la valeur avait fortement diminué). La part de l'endettement public total se décompose ainsi : 58,3 % pour l'administration centrale (soit bien plus que les 26,8 % de 2007) ; 14,2 %, pour les communautés autonomes (seulement 5,9 % en 2007) ; 3,4 % pour les collectivités locales. Certains interlocuteurs ont fait savoir aux rapporteurs que 50 % de la dette publique des collectivités locales appartient au capital des provinces.

78. Dans son rapport<sup>28</sup> 2012, la FEDEA (Fondation espagnole pour les études économiques appliquées) souligne que les régions ont été « responsables des deux-tiers du dérapage budgétaire ». Le déficit public du pays s'élevait fin 2011 à 8,51 % du PIB, bien au-delà de l'objectif de 6 %. D'après les estimations de la Fondation, les dix-sept régions risquent de ne toujours pas parvenir à remplir leurs objectifs de déficit en 2012, ce qui compromettrait l'objectif fixé par le pays (5,3 % du PIB).

79. Le gouvernement arrivé au pouvoir en décembre 2011 a entamé une cure d'austérité sans précédent, promettant de ramener le déficit à 5,3 % du PIB en 2012, puis à 3 % en 2013. Il a récemment resserré sa surveillance des communautés autonomes, exigeant qu'elles présentent des plans d'assainissement de leurs finances sous peine de voir leur budget placé sous le contrôle direct du gouvernement central. Cette décision a été prise face au déficit de fin 2011, qui était de 2,94 % (au lieu d'1,3 %) et qui explique largement pourquoi l'Espagne est restée presque trois points au-dessus de l'objectif de déficit convenu avec l'UE. En 2012, le gouvernement a mis en place un Fonds régional de trésorerie (*Fondo de liquidez autonómico*) pour fournir d'urgence une aide financière aux régions confrontées à de graves problèmes de trésorerie.

80. Fin juin 2012, le gouvernement espagnol a annoncé que les régions avaient réussi à équilibrer leurs budgets au premier trimestre, permettant désormais d'envisager le respect de l'objectif d'un déficit d'1,5 % du PIB en 2012.

81. Régulièrement pointées du doigt par les agences de notation et par les observateurs internationaux, les régions espagnoles représentent environ 35 % du total des dépenses publiques du pays. L'engagement de réduction du déficit est suivi de près, la zone euro ayant dans le même temps promis à l'Espagne une aide maximale de 100 milliards d'euros pour ses banques, avant d'envisager un plan plus complet de sauvetage de son économie.

82. Compte tenu des taux effectifs actuels, ces collectivités territoriales sont pratiquement privées de l'accès aux marchés de capitaux. En 2012, elles doivent en même temps refinancer quelque 36 milliards d'euros de dettes arrivées à échéance et trouver 15 milliards d'euros pour financer leurs déficits.

83. La perte de valeur des immeubles, associée à une chute brutale des ventes, a entraîné une baisse massive des recettes publiques, en particulier aux niveaux local et régional (au niveau territorial, la plus grande partie des recettes fiscales provient d'impôts sur les biens immobiliers). Aux graves problèmes de trésorerie des collectivités locales et régionales s'ajoute l'obligation pour le pouvoir national de contrôler plus strictement la situation budgétaire globale du pays, ce qui implique une réduction radicale des transferts de ressources publiques du centre vers la périphérie. Il semble utile de souligner que le montant des transferts, au sein du système, y compris le financement local, dépend du taux d'évolution des recettes fiscales de l'Etat. Toute tendance économique (qu'elle soit cyclique ou structurelle) qui affecte les recettes fiscales de l'Etat (impôt sur le revenu, TVA, et droit d'accise sur l'alcool, l'essence et le tabac) affecte également le système de financement local.

<sup>28</sup> Rapport « La crisis de la economía española. Análisis económico de la gran recesión », 2012

84. Afin de maîtriser l'endettement public et de ne pas avoir à demander un plan de sauvetage européen, le gouvernement du Parti populaire, en adoptant en 2012 la loi organique sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière des administrations publiques (*Ley de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera*), a pris toute une série de mesures alliant réduction des transferts de ressources publiques et renforcement de la capacité des administrations publiques à maîtriser leurs propres dépenses. Ces actions, ainsi que d'autres interventions visant à maîtriser les dépenses publiques, ont été accompagnées d'une série de propositions – non encore transposées dans des lois approuvées par le Parlement ou des projets de loi lui ayant été soumis – visant à introduire des mesures plus radicales de réorganisation globale de l'ensemble du système administratif, mesures qui permettraient une réduction structurelle des dépenses publiques et ramèneraient la dette publique à 60 % du PIB d'ici 2020. Compte tenu du Pacte de stabilité mentionné plus haut, il n'est pas possible de déléguer des tâches aux municipalités sans fournir les financements nécessaires à leur accomplissement. Beaucoup des difficultés rencontrées par les entités locales espagnoles viennent de ce qu'elles ont, par le passé, accepté des transferts de compétences qui n'étaient pas accompagnés de ressources financières adéquates, mais ces difficultés proviennent aussi en partie du fait que les municipalités ont décidé par elles-mêmes de fournir des services de meilleure qualité aux citoyens, ce qui a impliqué des dépenses accrues

85. Le Parlement andalou a indiqué aux rapporteurs que les autorités régionales garantissent le financement des collectivités locales en vertu de la loi 6/2010 du 11 juin 2010. Cette loi, qui régit la participation des entités locales aux recettes fiscales de la Communauté autonome d'Andalousie, prévoit la création d'un fonds de participation (Fonds de péréquation). Les municipalités d'Andalousie sont classées en quatre groupes d'après leur population et une dotation est accordée à chacun de ces groupes suivant une formule détaillée contenue dans la loi. Concernant le fonds de dotation, la loi prévoit un échancier, selon lequel une dotation globale et initiale est versée en 2011, à laquelle s'ajoute ensuite une dotation versée chaque année. Outre ce financement, chaque municipalité reçoit une dotation non conditionnelle, au sens où elle n'est pas déterminée par la région mais définie par la loi et où chaque collectivité peut décider librement de son affectation dans l'exercice de son autonomie.

86. D'après un examen du plan d'approvisionnement récemment effectué par le ministère des Finances et de l'Administration publique, 3 777 collectivités locales au total ont souscrit au mécanisme extraordinaire de remboursement des impayés et ont soumis un total de 1 796 696 factures en attente de paiement, pour une valeur totale de 9 598 millions d'euros.

87. Deux autres problèmes majeurs, touchant à tous les niveaux du système espagnol, ont été portés à l'attention des rapporteurs : (1) la corruption de la classe politique, qui suscite une inquiétude de plus en plus vive au sein de l'opinion publique, alors que les médias dévoilent chaque jour de nouveaux cas de corruption concernant des maires ou des maires-adjoints (octroi de contrats, recrutement d'agents publics, mauvaises pratiques budgétaires, comptabilité frauduleuse, etc.) ; (2) les politiques de dépenses irrationnelles de certaines collectivités locales et régionales, comme par exemple : la construction de projets « pharaoniques » tels que les aéroports construits par la province de Castellón et le conseil municipal de Ciudad Real (ils ont été fermés depuis) ; les salaires et indemnités astronomiques de certains responsables politiques locaux et régionaux (bien supérieurs à ceux des responsables nationaux) ; les programmes d'assistance sociale dont il est apparu qu'ils ne pouvaient être financés durablement ; les programmes de « relations internationales » extrêmement coûteux, etc. Des membres du Parlement d'Andalousie ont demandé aux autorités nationales de renforcer, dans la loi, les indicateurs de transparence applicables aux collectivités locales, notamment pour ce qui concerne la gestion des finances publiques, l'urbanisme, le patrimoine local, la publication des contrats municipaux, les statistiques municipales, etc.

### 3. RESPECT DES OBLIGATIONS DECOULANT DE LA CHARTE

#### 3.1. **Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale.**

*Cette analyse est basée sur la précédente recommandation.*

##### 3.1.1. Article 3 : Concept de l'autonomie locale

###### Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- |   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.                                                                                                                                       |
| 2 | Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi. |

88. La Constitution espagnole de 1978 reconnaît expressément l'autonomie locale (*autonomía local*) mais n'en donne pas de définition. L'article 137<sup>29</sup> énumère les collectivités locales de base présentes dans le pays et les reconnaît en tant qu'éléments constitutifs de l'Etat. Il est difficile de résumer de manière précise et détaillée, sur le plan juridique, le concept d'« autonomie locale » en Espagne. Néanmoins, différents instruments juridiques s'appliquent ici : (a) la Charte européenne de l'autonomie locale ; (b) la Constitution espagnole ; (c) les lois et règlements adoptés par les Parlements et les exécutifs nationaux et régionaux ; (d) la jurisprudence de la Cour constitutionnelle espagnole ; (e) la jurisprudence du Tribunal suprême. Il est important de mentionner que la jurisprudence du Tribunal suprême et plus encore, celle de la Cour constitutionnelle, constituent un élément essentiel du droit espagnol des collectivités locales. La Constitution n'énonçant que des généralités à propos de l'autonomie locale, on peut parfaitement soutenir l'affirmation selon laquelle la Cour constitutionnelle est l'« interprète suprême » du principe d'autonomie locale. Depuis 1981, le Tribunal a rendu des jugements décisifs dans ce domaine et bâti le concept constitutionnel d'autonomie locale proprement dit.

89. La délégation garde à l'esprit que l'Espagne n'a fait qu'une déclaration au moment de la ratification de la Charte, aux termes de laquelle elle ne se considère pas liée par le paragraphe 2 de l'article 3 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. Cette déclaration reflète le point de vue de l'Espagne selon lequel le principe de l'élection directe ne devrait pas être étendu aux conseils des provinces (*diputaciones*), dont les membres ne sont pas élus directement par les électeurs.

90. Les *diputaciones*, bien qu'étant un niveau de gouvernement distinct, ont une personnalité juridique propre et n'exercent en pratique que les compétences, définies par la loi (aux niveaux national et régional), attribuées au niveau municipal. D'une certaine manière, le système à deux niveaux se justifie par le fait que les *diputaciones* ne sont pas l'expression directe de la population d'un territoire, mais des municipalités qui le composent. Dans la suite, une modification de la législation applicable aux *diputaciones* sera envisagée en tant que moyen de réorganiser l'administration locale afin de remédier aux effets de la crise financière.

91. Cela dit et contrairement à ce qui est le cas dans d'autres communautés autonomes espagnoles, les parlements des provinces du Pays basque sont élus au suffrage universel direct. Ces parlements, appelés *juntas generales*, correspondent aux trois provinces du Pays basque, à savoir : Álava, Vizcaya et Guipúzcoa.

92. Les rapporteurs ne se prononceront pas sur le respect de l'article 3.2, ce dernier ayant fait l'objet d'une réserve formulée par l'Espagne lors de la ratification de la Charte.

<sup>29</sup> Article 137 : « L'Etat se compose, dans son organisation territoriale, de communes, de provinces et des communautés autonomes qui seront constituées. Toutes ces entités jouissent d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs ».

## 3.1.2. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

**Article 4 – Portée de l'autonomie locale**

- |   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.                                                       |
| 2 | Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.                                                                                                      |
| 3 | L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. |
| 4 | Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.                                                                           |
| 5 | En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.                                                                                             |
| 6 | Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.                                                                   |

93. L'autonomie locale est garantie par la Constitution espagnole. Cette garantie protège aussi bien les municipalités que les provinces (art. 137), ces dernières étant définies comme des entités locales formées par groupement de municipalités, et des divisions territoriales nécessaires à l'exercice des fonctions de l'État. Les communautés autonomes peuvent créer d'autres groupements de municipalités, et les municipalités peuvent former des associations.

94. La loi donne aux municipalités le pouvoir d'élaborer des réglementations, de percevoir des taxes, d'adopter leurs budgets, d'établir des plans et programmes et d'avoir recours à l'expropriation. Les municipalités disposent de leur propre personnel.

95. Au cours de la visite, la délégation a été informée que ni le législateur ni le gouvernement n'ont prévu de mécanisme pour remédier au déséquilibre lié à l'exercice de certaines compétences par les collectivités locales, qui selon un usage établi de longue date interviennent dans un certain nombre de domaines en raison de leur proximité avec les citoyens et en réponse aux demandes directes de ces derniers. Ces compétences non propres, dites « *competencias improprias* », ne sont pas réglementées par la législation et la prestation de services qui en résulte ne donne pas lieu à une juste compensation ; aucune ressource financière n'est mise à disposition pour leur mise en œuvre. Elles concernent les services à la personne et les services relatifs au cadre de vie.

96. Le gouvernement actuel met en œuvre, sous le slogan « une compétence, une administration »<sup>30</sup>, la première politique de réduction des dépenses publiques, nécessitant une modification de la législation espagnole conformément au principe de subsidiarité, mais aussi à celui de l'unicité. La suppression d'une série de chevauchements d'activités entre les différents niveaux de gouvernement est jugée essentielle pour économiser les ressources publiques.

97. Les « *competencias improprias* » sont la cible privilégiée de cette politique. Longtemps, de nombreux *municipios*, pour faire face aux exigences nouvelles de la population, ont exercé des compétences qui n'étaient pas expressément prévues par la loi (mais néanmoins jugées conformes à l'article 2 de la *Ley de base del regimen local*: principe du « droit d'intervention dans tout domaine relevant de leurs propres intérêts ») ou assumé tout une série de responsabilités de fait, pour répondre aux obligations découlant de compétences déléguées par la communauté autonome sur une base ponctuelle (c'est-à-dire avec un transfert initial de ressources financières, non garanti les années suivantes).

98. La nouvelle législation envisagée visera à éliminer ou du moins à limiter fortement ce phénomène. Elle donnera une liste restrictive de compétences, réparties entre compétences « propres » (« *competencias propias* ») et compétences « déléguées » (« *atribuidas por delegación* »). Le système financier sera évalué afin de garantir ces deux types de compétences. Les *municipios* pourront cependant assumer d'autres responsabilités que celles qui figureront sur la liste, mais à deux conditions : 1) que les compétences propres soient convenablement assumées ; 2) que l'exercice

<sup>30</sup> Tel que déclaré par le Premier ministre Mariano Rajoy lors de son discours inaugural: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/discursodeinvestidura\\_new/index.htm](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/discursodeinvestidura_new/index.htm)

d'une compétence « non propre » soit conforme aux contraintes imposées par la législation sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière du *municipio* concerné.

99. Dans le débat actuel sur la réorganisation structurelle en Espagne, les entités politiques se montrent préoccupées par deux questions : celle des « *competencias improprias* » et celle du chevauchement de compétences. D'après le rapport de 2012 de la Fondation Progrès et Démocratie, le chevauchement de compétences dans le secteur public a conduit à une perte aggravée de 32 300 millions d'euros par an, dont 26 108 millions doivent être couverts par les communautés autonomes et 211 millions par les collectivités locales. En ce qui concerne le problème du chevauchement des compétences, des initiatives considérables ont été lancées au niveau national, régional et local.

100. Initiatives du gouvernement central : proposée par le troisième vice-président du gouvernement et ministre de la Politique territoriale et de l'Administration publique, et adoptée par le Conseil des ministres le 4 mars 2011, la « Résolution approuvant les programmes et les politiques publiques » devait faire l'objet d'une évaluation par l'Agence d'évaluation des politiques publiques et de la qualité des services en 2011. L'Agence devait établir un rapport sur les possibilités de suppression des doubles emplois et du gaspillage des ressources des communautés autonomes. D'après les informations obtenues, ce rapport n'a pas encore été publié. Le gouvernement central a également créé, en octobre 2012, une Commission de réforme de l'administration publique<sup>31</sup>. Parmi les objectifs de cette commission figurent l'élaboration de mesures de rationalisation, la réduction de la charge administrative par la simplification des règles et des procédures et la limitation du chevauchement d'activités. La commission est rattachée au ministère des Finances et de l'Administration publique, par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat à l'administration publique (*Secretaría de Estado de Administraciones Públicas*).

101. Initiatives régionales : la crise économique actuelle a suscité diverses initiatives au sein des parlements régionaux pour améliorer le financement local et supprimer le chevauchement de compétences, notamment par la réforme des statuts des Cas. Autres exemples :

- Catalogne : motion sur la liquidité et le financement des collectivités locales, du 10 mai 2011. L'Assemblée plénière du Parlement de Catalogne, à sa réunion du 5 mai 2011, a approuvé la motion 19/IX « sur la liquidité et le financement des collectivités locales » présentée par le groupe parlementaire des Républicains de gauche de Catalogne, avec des modifications proposées par d'autres groupes;
- Andalousie : lois locales. Comme les élus locaux l'ont indiqué aux rapporteurs lors de la visite, le gouvernement régional d'Andalousie a été le premier à adopter des « lois locales » (LAULA et PATRICA) pour les collectivités locales de son territoire. Ces lois définissent les compétences des municipalités d'Andalousie et leur permettent de recevoir davantage de dotations nationales non conditionnelles ;
- Pays Basque : Rapport sur la duplication et les inefficacités dans l'administration publique Basque, septembre 2011;
- Madrid : Commission d'étude sur le chevauchement de compétences. L'Assemblée de la région de Madrid, a approuvé lors de sa séance extraordinaire du 12 juillet 2011, l'accord créant l'« Etude sur le chevauchement de compétences entre municipalités et Madrid pour l'améliorer l'efficacité de l'offre de services publics ». Il s'agit d'une Commission *ad hoc*, qui a tenu sa réunion inaugurale le 19 juillet 2011. L'avis de cette Commission, qui devrait contribuer à améliorer l'efficacité du gouvernement de Madrid, a été adopté en mai 2012. Les rapporteurs ont appris après la visite de suivi que l'Assemblée de la région de Madrid avait voté une nouvelle loi, le 28 décembre 2012, sur la suppression de ces doublons. Une commission bilatérale a été créée et les travaux sur cette question débiteront en janvier 2013.

102. Initiatives locales : les collectivités locales, par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives ou à titre individuel, ont lancé des initiatives visant à étudier la question des chevauchements de compétences. On peut citer en exemple la résolution adoptée par la FEMP à l'occasion de sa 10<sup>e</sup> Assemblée Générale le 24 septembre 2011.

<sup>31</sup> [http://www.seap.minhap.gob.es/es/prensa/notas\\_de\\_prensa/notas/2012/10/20121026.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/prensa/notas_de_prensa/notas/2012/10/20121026.html)

103. S'il s'agit uniquement de mesures temporaires liées à la situation économique actuelle, il est très difficile de savoir si les restrictions auront un impact sur le niveau d'exercice des responsabilités publiques ou les services publics. Si, au contraire, l'objectif est une réduction structurelle et permanente des dépenses, des effets sont prévisibles sur les coûts standards des responsabilités et des services publics.

104. Ces initiatives ne sont pas contraires aux dispositions de la Charte et présentent en outre l'avantage d'apporter plus de clarté à la répartition des responsabilités. Néanmoins, une telle politique pourrait réduire la capacité des collectivités locales à adapter l'administration locale à l'évolution des besoins de leur population et restreindre leur autonomie : en effet, la décision d'assumer une nouvelle responsabilité se rapportant aux « compétences non propres » pourrait être soumise à un contrôle financier (au niveau national ou régional) en vertu duquel l'exercice de cette responsabilité pourrait leur être refusé. Ce résultat pourrait dans une certaine mesure être en contradiction avec le paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte, selon lequel « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ».

105. Un autre sujet de préoccupation concerne les critères financiers devant être remplis pour que les *municipios* puissent continuer d'exercer les compétences « non propres ». Ces critères, relevant davantage d'une évaluation politique que technique, pourraient instaurer une distinction entre les *municipios* « riches » et « pauvres », telle que les premiers seraient plus libres d'assumer de nouvelles responsabilités tandis que les deuxièmes seraient tenus à un strict respect de la liste de leurs compétences propres établie par la loi (nationale ou régionale).

106. Les rapporteurs sont bien conscients de la situation difficile engendrée par la crise économique. Ils proposent toutefois que le gouvernement espagnol et le législateur créent, par exemple, un système financier qui garantisse pleinement (aux niveaux national et régional) le financement intégral des compétences « propres » et « déléguées » de tous les *municipios* (c'est l'objectif déjà fixé pour la réforme envisagée) parallèlement à un système de péréquation permettant de transférer des ressources des *municipios* les plus riches vers les plus pauvres, de manière à ce que tous les *municipios*, dans la mesure du possible, aient la même capacité d'assumer d'autres compétences que celles qui figurent dans la liste.

107. Le principe de subsidiarité (article 4, paragraphe 3 de la Charte), quant à lui, est affirmé sans ambiguïté dans le droit national comme principe directeur pour la législation nationale et régionale attribuant des compétences aux collectivités locales, mais il n'est pas reproduit de la même manière dans les Statuts des *Comunidades Autónomas*. Ici encore, des innovations ont été introduites par les dispositions générales des nouveaux statuts : la plupart ont expressément adopté ce principe (voir en particulier l'article 84, paragraphe 3, du Statut de la Catalogne, qui fait directement référence à la Charte), mais il faut encore attendre son intégration effective dans la législation ordinaire des communautés autonomes.

108. Cela dit, le principe de subsidiarité implique une préférence marquée pour l'attribution plutôt que la délégation de compétences aux *municipios*. Or, les textes mis à la disposition des rapporteurs contiennent une longue liste de compétences pouvant être déléguées aux *municipios* par la législation nationale ou celle des communautés autonomes. Ces compétences ont trait aux questions qui, dans d'autres pays européens, sont normalement attribuées au niveau communal en tant que « compétences propres ». Les rapporteurs comprennent les difficultés actuelles à trouver de nouvelles formes structurelles de financement d'un plus grand nombre de compétences propres, mais tiennent à souligner qu'un nombre excessif de compétences déléguées serait contraire à la Charte.

109. S'agissant de la consultation avec les collectivités locales et régionales (article 4.6 de la Charte), certaines sources ont affirmé que le gouvernement central consulte les collectivités locales, à savoir la FEMP, en temps utile et de manière appropriée pour la planification et la prise de décisions sur toutes les questions qui les concernent directement, tandis que d'autres ont déclaré l'inverse, soulignant la nécessité d'améliorer ce type de consultation. Le problème est considéré ici sur un plan général ; l'aspect plus spécifique de la participation financière sera examiné plus loin (article 9 de la Charte).

110. Les droits de consultation sont très importants au niveau régional. Dans ce domaine, plusieurs communautés autonomes ont modifié leurs Statuts et énoncé de nouveaux principes concernant les droits de participation des collectivités locales aux processus décisionnels régionaux, créant ainsi de nouveaux espaces de coopération entre la communauté autonome et les collectivités locales.

111. Tel est par exemple le cas de la Catalogne, qui a créé (article 85 du Statut) un *Consejo de Gobiernos Locales*, organe de représentation des *municipios* et des *veguerías* (seul niveau d'administration locale reconnu par le Statut) dans le processus législatif et la prise de décisions sur les réglementations et les actes de planification générale. Le *Consejo* doit être réglementé par une loi ordinaire de la communauté autonome.

112. L'Andalousie a créé deux organes différents : le premier est le *Consejo Andaluz de Concertación Local* (Conseil andalou de concertation locale), organe mixte où sont représentés d'une part le gouvernement de la *Junta de Andalucía* et d'autre part, les corporations locales, les municipalités et les *diputaciones*. C'est donc un organe classique de concertation, d'accord et de participation du gouvernement andalou. Le deuxième organe est le *Consejo Andaluz de Gobiernos Locales* (Conseil andalou des collectivités locales), qui, d'après le président du Parlement andalou, a été mis en place récemment en vertu de l'article 57 de la loi n°5/2010 du 11 juin 2010 intitulée « *Autonomía Local de Andalucía* » et devrait entrer en fonction au cours du présent trimestre ; ce conseil participera à l'examen par le Parlement andalou de l'ensemble des lois et plans ayant une incidence pour les collectivités locales.

113. L'article 4 n'est pas pleinement respecté, notamment compte tenu du vaste recours à la délégation de compétences aux *municipios*.

### 3.1.3. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales

#### Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

114. De manière générale, d'après les informations fournies aux rapporteurs, il semble que la situation soit conforme à l'article 5 de la Charte. Les collectivités locales semblent être dûment consultées sur les projets de modification des limites territoriales locales.

115. La question de la fusion des municipalités de moins de 5 000 habitants a fait l'objet d'un vaste débat en 2012. Plusieurs sources d'information nationales ont conclu que la plupart des municipalités espagnoles ne sont pas viables au plan administratif et considéré que leur fusion était essentielle dans tout processus visant à renforcer l'administration locale. Dans le cas de l'Espagne, la mise en place d'un seuil de population minimal de 5 000 habitants constituerait un progrès décisif, étant donné que 6 797 municipalités (83,7%) se trouvent actuellement en dessous de ce seuil. Le projet de loi sur la rationalisation et la durabilité de l'administration locale <sup>32</sup>(*Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*) précise que 3 725 entités locales devraient fusionner. Une telle fusion présenterait de nombreux avantages, et permettrait notamment :

- de réduire les coûts administratifs (environ 3 500 millions d'euros<sup>33</sup>), tout en assurant une amélioration de la capacité administrative des municipalités ;
- de faciliter la réforme du système des finances locales, de réduire la dépendance des municipalités vis-à-vis des niveaux supérieurs de gouvernement et d'améliorer la responsabilité fiscale de chaque municipalité ;
- d'accroître l'efficacité des politiques d'investissement municipales, de réduire la dépendance des petites municipalités vis-à-vis des niveaux supérieurs de gouvernement et d'éviter la duplication de l'offre de services ;
- de faciliter le contrôle financier des municipalités (actuellement entravé par leur taille et leur nombre) et la conception de politiques adaptées à leurs besoins (par ex : incitations fiscales, aide dans des situations financières extrêmes, etc.).

116. Néanmoins, certains interlocuteurs rencontrés par la délégation du Congrès au cours de la visite ont souligné qu'il serait plus approprié d'associer autonomie locale et gestion flexible et de favoriser une répartition rationnelle des compétences, en fonction des besoins économiques des municipalités et de leurs citoyens, plutôt que d'opter pour une simple « fusion artificielle » des municipalités.

<sup>32</sup> <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm>

<sup>33</sup> *ibidem*

117. Les rapporteurs sont convaincus que, si cette mesure venait à être adoptée<sup>34</sup> et mise en œuvre, un processus de consultation serait organisé avant toute modification des limites territoriales locales, conformément à l'article 5 de la Charte. Cette réforme devra s'accompagner de mesures garantissant la participation des citoyens (y compris ceux des petites municipalités fusionnées), notamment à la prise de décisions les concernant.

### 3.1.4 Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

#### Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

118. Dans le cadre de l'autonomie dont elles jouissent, les collectivités locales disposent de leur propre personnel et assurent le recrutement et la gestion de leurs ressources humaines. Le titre VII de la loi 7/1985 constitue le fondement juridique des ressources humaines au niveau local, tout comme les lois régionales et sectorielles.

119. En Espagne, le personnel des collectivités locales se compose de deux catégories : les fonctionnaires (*funcionarios*) et les agents contractuels (*personal laboral*). Les fonctionnaires relèvent du droit administratif et bénéficient d'un statut juridique spécial (en principe, ils ne peuvent être licenciés). Le recrutement de ces employés, leurs droits, missions, devoirs et responsabilités sont régis par le droit administratif. Les employés contractuels, en revanche, relèvent du droit du travail « privé ». Leur rémunération et leurs conditions de travail sont régis différemment : ils signent des contrats individuels et négocient et concluent des accords collectifs avec les collectivités locales concernées (en général les plus grandes). En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, chaque collectivité locale est censée fonctionner comme une « société » indépendante dotée de son propre personnel.

120. A ce propos, il ne faut pas oublier qu'il existe qu'en Espagne un type particulier d'employés locaux, dont le recrutement et la gestion sont communément assurés par le pouvoir national. Ces « fonctionnaires d'habilitation nationale » (*funcionarios con habilitación de carácter estatal*) sont les seuls qui jouissent d'une « mobilité professionnelle » sur le territoire espagnol. Autrement dit, ils peuvent obtenir au cours de leur carrière des postes au sein de l'administration de différentes collectivités locales du pays, en participant à des procédures de recrutement ponctuelles. Le statut de ces fonctionnaires spéciaux est également régi par l'Etat (règles et aspects fondamentaux) et par les régions. Ils jouent un rôle très important pour chaque collectivité locale, car ils remplissent (de manière exclusive) des fonctions juridiques et managériales essentielles. Aux yeux des rapporteurs, la situation des ressources humaines au niveau local en Espagne semble être conforme à la Charte.

### 3.1.5 Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

#### Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

121. L'Espagne compte actuellement près de 2,7 millions d'employés publics<sup>35</sup>, dont la moitié travaille pour les régions. Près de 600 000 employés du service public travaillent dans les collectivités locales.

<sup>34</sup> La délégation a été informée que sept communautés autonomes sont favorables à la fusion des communes : Madrid, Castille-et-Léon, Castille-la-Manche, Estrémadure, Cantabrie, Aragon et le Pays basque. Le gouvernement a inclus les fusions de communes et la rationalisation du nombre d'entités locales et de leurs compétences dans le programme national de réforme 2012 du Royaume d'Espagne.

<sup>35</sup> *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas* (juillet 2011)



122. Les rapporteurs ont appris que les salaires des élus locaux sont très hétérogènes. D'après les informations fournies par plusieurs interlocuteurs, la majorité des maires ne perçoivent pas de rémunération et il y a de grandes disparités dans les salaires des maires en Espagne parmi ceux qui en perçoivent.

123. En outre, les rapporteurs ont appris qu'il n'y a pas de registre public donnant le détail des salaires des élus locaux. La FEMP a approuvé en 2009 un Code de bonne gouvernance locale qui inclut des recommandations sur la rémunération des élus.

124. Selon différentes sources, le gouvernement prévoit d'établir un cadre pour la rémunération des maires afin d'équilibrer leurs salaires ou de les plafonner. Les rapporteurs proposent d'établir également un seuil minimum en la matière.

125. Une autre question importante à examiner et à suivre dans le présent processus de suivi est le programme gouvernemental de réformes pour le deuxième semestre 2012, du 13 juillet 2012. L'un des objectifs de ce programme est la réforme du régime de la fonction publique, visant à adapter ce dernier à la réalité économique et à contribuer ainsi à la stabilité budgétaire et à la compétitivité. Une mesure exceptionnelle de ce programme concerne la suspension du traitement exceptionnel versé en décembre à tous les fonctionnaires (ou une réduction équivalente). Les fonctionnaires ne récupéreront cette somme qu'après 2015, par le biais de cotisations à leur caisse de retraite. Le programme prévoit également un plafonnement des salaires versés aux maires (et une réduction de 30% du nombre de conseillers locaux, soit 21 338<sup>36</sup> *consejales*), fixé à un maximum de 35 conseillers dans les municipalités les plus grandes).

126. Les mesures d'austérité ont aussi touché les membres des parlements régionaux, notamment par la réduction de leurs indemnités (*dedicación exclusiva*). Le Gouvernement de Castille-La Manche avec un budget de 8,500 million euros et 133,000 fonctionnaires public, est l'un de ceux qui ont adopté les mesures les plus drastiques. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, 42 des 49 députés régionaux ne toucheront plus d'indemnités. En outre, la plupart des communautés autonomes ont décidé de réduire également le nombre des parlementaires régionaux. Les représentants du groupe socialiste ont fait part de leurs inquiétudes aux rapporteurs, car ils estiment qu'il ne s'agit pas de mesures d'austérité, mais qu'il s'agit purement d'une atteinte directe à la démocratie régionale.

127. Les rapporteurs considèrent que de ce point de vue, la situation actuelle n'est pas conforme aux critères énoncés dans l'article 7 de la Charte.

128. En ce qui concerne le projet de limitation des salaires des maires et la *dedicación exclusiva* des députés régionaux les rapporteurs attirent l'attention des autorités nationales sur l'article 7(2) de la Charte demandant la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat et le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli.

### 3.1.6. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

#### Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- |   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.                                                                                                                                                                                                                              |
| 2 | Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales |
| 3 | Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.                                                                                                                                                            |

129. Aux termes de l'article 153 de la Constitution espagnole, « le contrôle de l'activité des organes des communautés autonomes s'exercera : a) par la Cour constitutionnelle, en ce qui concerne la constitutionnalité de leurs dispositions normatives ayant force de loi ; b) par le gouvernement, après avis du Conseil d'Etat, en ce qui concerne l'exercice des fonctions déléguées auxquelles se réfère l'Article 150.2; c) par la juridiction du contentieux administratif, en ce qui concerne l'administration

<sup>36</sup> <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm>

autonome et ses normes réglementaires ; d) par la Cour des comptes, en ce qui concerne les matières économiques et budgétaires ».

130. En outre, depuis 1984, certaines communautés autonomes, en vertu de leurs pouvoirs autonomes, ont créé des organes régionaux chargés de l'audit externe (OCEX) tenus de rendre des comptes à leurs parlements respectifs, afin de faciliter l'audit externe de leur secteur public spécifique. A ce jour, treize régions (Andalousie, Aragon, Asturies, Canaries, Castille-La Manche, Castille-et-León, Catalogne, Communauté de Madrid, Communauté de Valence, Galice, Iles Baléares, Navarre et Pays Basque) ont créé des OCEX chargés de l'audit des comptes publics régionaux. La situation de l'Espagne est donc atypique par rapport à celle d'autres pays européens, où l'homogénéité est plus grande entre les différentes régions.

131. L'audit des comptes des entités locales est inscrit dans la loi 7/1985. Le contrôle juridictionnel des collectivités locales est exercé par les juridictions administratives (*jurisdicción contencioso-administrativa*). En outre, la Cour des comptes nationale (*Tribunal de Cuentas*) contrôle la légalité et la régularité des dépenses des collectivités locales, en se référant aux règles applicables en matière budgétaire et comptable. Si des irrégularités ou des infractions sont constatées, les maires, leurs adjoints et autres peuvent être tenus pour responsables des éventuels préjudices subis.

132. Le contrôle des communautés autonomes et des entités locales porte sur la régularité financière, la légalité et les « 3E » : efficacité, efficience et économie.

133. En Espagne, un système de contrôle inter administratif est assuré conjointement par les régions et l'Etat. Dans un système comparable à d'autres pays européens, l'Espagne a élaboré des instruments spécifiques permettant à la région ou à l'Etat de contrôler, de superviser ou simplement de recueillir des informations concernant la conduite des collectivités locales. Le fait que les collectivités locales soient qualifiées d'« autonomes » dans la Constitution espagnole ne signifie pas qu'elles sont des entités administratives indépendantes, ou que toute intervention de la sphère nationale ou régionale est exclue. En fait, la fonction de contrôle centrale exercée par les deux niveaux concerne la légalité des actes des collectivités locales et non leur opportunité. Par conséquent, le système de « tutelle » administrative, qui existe dans des pays comme la Belgique ou le Luxembourg, s'avère incompatible avec le concept espagnol d'autonomie locale.

134. L'Etat et la région ne peuvent ni retoucher ni invalider les projets, décisions ou règles des collectivités locales par intérêt ou opportunisme, car un tel acte serait incompatible avec l'autonomie locale. Le contrôle administratif est donc, premièrement, limité aux questions de légalité et deuxièmement, soumis à l'examen des juridictions administratives (qui, dans la pratique, semble être complexe, comme en témoigne l'importante jurisprudence administrative).

135. Enfin, le Conseil des ministres, en tant qu'instance suprême du gouvernement central, a le droit de procéder à la dissolution de l'organe directeur d'une collectivité locale, en cas de non-respect par cet organe local de ses obligations constitutionnelles (à titre d'exemple, le Conseil municipal de Marbella a été dissous en 2006, à la suite d'une affaire de corruption massive dans le domaine de l'occupation des sols et de la construction de logements).

136. La question du contrôle financier mérite une attention particulière. Dans de nombreux pays, les objectifs établis en vue de l'adoption de politiques de revue générale des dépenses pour éviter d'accroître la dette publique nécessitent de nouveaux instruments qui, bien qu'ils ne puissent pas à proprement parler être considérés comme une forme de « contrôle », risquent dans la pratique de réduire l'autonomie des collectivités locales.

137. Le contrôle des communautés autonomes a été renforcé le 1<sup>er</sup> mai 2012 avec l'entrée en vigueur de la loi organique (sur la stabilité budgétaire) qui accroît la transparence des comptes publics des communautés autonomes et renforce les ressources de l'Etat en termes de suivi et de correction des erreurs dans la comptabilité régionale, en prévoyant des sanctions, voire un contrôle obligatoire si nécessaire (en échange d'un soutien en cas de problèmes de trésorerie). Les rapporteurs considèrent cette loi comme une mesure positive, en particulier dans le contexte économique actuel.

138. Dans cette perspective, il convient de tenir compte du fait que la nouvelle loi organique instaure un nouveau système de contrôle du processus budgétaire des collectivités locales et régionales, dans lequel les autorités régionales soumettent au CPFF (Conseil des politiques budgétaires et financières) les plafonds de dépenses qu'elles ont approuvés et, avec les autorités locales, adressent ces

dispositions budgétaires au ministère. Ce dernier détermine alors si les budgets sont conformes aux objectifs de stabilité, d'endettement et de régulation des dépenses pour le budget de l'année suivante et peut adresser des recommandations aux administrations concernées.

139. Deuxièmement, lorsqu'une administration prend des dispositions qui comportent un risque de non-conformité, le pouvoir central adopte, avec obligation d'en notifier le CPFF ou la CNAL (Commission nationale pour l'administration locale), une mesure de limitation automatique de l'emprunt.

140. Troisièmement, le mécanisme de correction est adopté par le gouvernement central, là encore avec obligation d'en notifier au CPFF ou à la CNAL.

141. Les dispositions générales de la législation espagnole applicable en matière de contrôle des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement sont conformes à la Charte.

### 3.1.7. Article 9 : Les ressources financières des collectivités locales

#### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources distribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

142. Le domaine des ressources financières occupe une place très importante dans la législation espagnole, comme le montrent la loi 2/2004 et l'article 142 de la Constitution, qui énoncent expressément que « les finances locales devront disposer des moyens suffisants pour exercer les fonctions que la loi attribue aux collectivités respectives ; ces moyens proviendront essentiellement de leur propre imposition et de leur participation à celle de l'État et des Communautés autonomes ».

143. Le système de financement des communautés autonomes distingue deux régimes : en raison de leurs « droits historiques » reconnus par la Constitution, la Navarre et le Pays Basque ont un régime spécial qui leur donne une grande autonomie en matière financière et fiscale. Toutes les autres communautés autonomes relèvent du régime général. Leurs ressources sont constituées par : les impôts cédés totalement ou partiellement par l'État, leurs propres impôts, les transferts du Fonds de compensation interterritorial, les revenus provenant de leur patrimoine et le produit des opérations de crédit. Le Fonds de compensation interterritorial a été créé pour corriger les déséquilibres économiques entre régions et rendre effectif le principe de solidarité entre communautés autonomes.

144. De manière générale, les collectivités locales décident et approuvent leurs budgets respectifs par un vote affirmatif du conseil municipal. Les décisions budgétaires annuelles sont donc prises sans approbation préalable ou intervention des autorités régionales ou nationales. Les décisions relatives aux dépenses des collectivités locales sont également prises de manière autonome. Certaines décisions budgétaires, comme les emprunts supérieurs à un certain plafond, nécessitent cependant l'approbation d'une autorité administrative supérieure.

145. Les municipalités s'appuient quant à elles sur leurs propres impôts dont elles peuvent déterminer le taux, une participation aux impôts de l'Etat, des subventions spéciales pour les transports publics, la création d'infrastructures, de services et d'équipements, l'aide publique pour les activités relevant de leurs compétences et le crédit public ou privé. Pour leur part, les provinces ne perçoivent aucun « impôt », mais peuvent instaurer une surtaxe (*recargo*) s'ajoutant à la taxe municipale sur les activités économiques et, en outre, collecter diverses redevances, des droits et des contributions spéciales.

146. Les ressources propres (*recursos propios*) des collectivités locales comprennent la totalité des recettes fiscales (taxes, droits et redevances) et d'autres revenus non fiscaux. Contrairement aux municipalités, les provinces n'ont pas de pouvoir de lever des taxes, mais peuvent mettre en place une taxe additionnelle (*recargos*) à l'impôt municipal sur les activités économiques. Elles peuvent en outre collecter des redevances, des droits et des contributions spéciales. Les municipalités peuvent collecter des impôts sur la base de la législation adoptée par l'Etat ou le parlement régional mais ne sont pas en mesure de créer ou de fixer librement ces impôts (*impuestos*).

147. La loi espagnole sur les finances locales divise les impôts municipaux en deux catégories : les impôts obligatoires et les impôts « facultatifs ». Les premiers comportent entre autres la taxe foncière et l'impôt sur les véhicules à moteur, ainsi que l'impôt sur les activités économiques. Les impôts locaux facultatifs englobent l'impôt sur les plus-values immobilières en zone urbaine ainsi que la taxe sur les constructions et installations.

148. En outre, les collectivités locales ont le droit de créer diverses taxes ou redevances (*tasas, precios públicos*) pour l'usage des biens municipaux ou provinciaux (trottoirs, jardins publics) ou la prestation de certains services comme la collecte de déchets, l'utilisation des équipements sportifs locaux ou le traitement des eaux usées, etc. Enfin, les collectivités locales peuvent collecter des contributions spéciales (*contribuciones especiales*) pour financer des travaux publics (rénovation ou amélioration des trottoirs, rues, etc.).

149. Les ressources propres peuvent également être tirées d'activités économiques, de la vente de biens ou de la collecte d'amendes.

150. Activités économiques : les collectivités locales peuvent exercer, par l'intermédiaire d'entreprises publiques ou locales, des activités économiques générant des recettes supplémentaires, non fiscales.

151. Sanctions et amendes : comme dans la plupart des pays européens, les municipalités espagnoles ont le droit d'imposer diverses sanctions administratives aux personnes morales comme aux personnes physiques. Toute infraction aux réglementations locales et arrêtés municipaux entraîne habituellement la collecte d'amendes, qui sont particulièrement importantes dans les grandes villes (amendes en matière de transport et de stationnement, amendes environnementales, etc.).


152. Les activités urbaines constituent une autre source de revenus importante pour les municipalités qui sont situées dans des zones ayant connu un boom de l'immobilier ces dernières décennies. En particulier, les villes du littoral et les agglomérations urbaines de Barcelone et de Madrid ont profité de deux sources de revenus majeures : Tout d'abord, ces municipalités ont participé au processus de transformation de l'espace rural en zones urbaines, ce qui a engendré des revenus importants (en terre ou en argent) par des allocations obligatoires que les propriétaires privés ont dû mettre en œuvre pour une telle transformation. Deuxièmement, les activités de construction et d'aménagement précitées ont apporté diverses sources de revenus supplémentaires sous forme de taxes, droits et redevances. L'éclatement de la bulle immobilière en 2008-2009 a stoppé net le développement rapide du secteur du bâtiment et entraîné une baisse drastique des revenus des municipalités.

153. L'un des moyens concrets de réduire les dépenses au niveau local consiste à fixer des limites au niveau central, essentiellement sous la forme d'un plafonnement global du montant total des dépenses. S'il s'agit uniquement d'une mesure temporaire liée à la situation économique actuelle, il est très difficile de savoir si les restrictions auront un impact sur le niveau d'exercice des responsabilités publiques ou les services publics. Si, au contraire, l'objectif est une réduction structurelle et permanente des dépenses, des effets sont prévisibles sur les coûts standards des responsabilités et des services publics, avec toutefois un risque pour le niveau des prestations de services maintenu jusqu'à présent. Ce deuxième cas pourrait entraîner une violation du principe de la libre disposition des ressources financières (article 9, paragraphe 1).

154. En ce qui concerne les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 de la Charte, il convient de souligner que la principale source de revenus des municipalités reste celle que constituent les transferts des régions et plus encore de l'Etat (qui, à lui seul, représente 63,5% de l'ensemble des transferts). Cette situation n'est pas conforme aux dispositions de la Charte. Au premier chef, les dotations globales, octroyées par les autorités nationales selon une formule spécifique, permettent une participation des municipalités aux impôts de l'Etat (*participación en los tributos del estado*). De plus, les municipalités qui remplissent certains critères peuvent recevoir une part des recettes fiscales de l'Etat (*cesión de recaudación de impuestos del Estado*). L'adoption générale de limites strictes à l'autonomie financière des collectivités locales entraînerait une situation similaire de « non-conformité avec la Charte ».

Tableau : Budget général de l'Etat 2012

Objectif : réaliser les réductions des déficits visées			
Capacité de financement (+)/Besoin (-) (en % du PIB)			
	2011	2012	Réduction du déficit
Gouvernement central	-5,1	-3,5	-1,6
Régions autonomes	-2,9	-1,5	-1,4
Collectivités locales	-0,4	-0,3	-0,1
Sécurité sociale	-0,1	0,0	-0,1
<b>TOTAL</b>	<b>-8,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,2</b>

 Effort maximal pour la consolidation budgétaire

Source : Ministère des Finances et de l'Administration publique

155. En février 2012, le ministère des Finances et de l'Administration publique a indiqué lors d'une réunion de la Commission des collectivités locales du Sénat que le gouvernement envisageait de soutenir l'administration locale : un financement adéquat de « l'administration la plus proche des citoyens » devait être assuré par des initiatives telles que le renforcement de l'autonomie fiscale des conseils locaux. Le ministère a également défini les principales mesures que le gouvernement comptait prendre pour soutenir les collectivités locales et affirmé que trois décisions importantes avaient déjà été prises en moins d'un mois pour apporter un soutien financier aux administrations locales : l'augmentation de la taxe foncière municipale (IBI), une avance de 50% sur le versement définitif de la part des collectivités locales et l'extension de la période de remboursement de 60 à 120 mensualités pour 2008-2009. Le ministère a également expliqué que le mécanisme de financement des collectivités locales, dont le but est de garantir la viabilité de la situation financière de ces dernières, serait mis en place au cours de l'année 2012. Ces mesures seront appliquées uniquement si les entités locales approuvent un plan d'ajustement conformément à la loi organique sur la stabilité budgétaire et la durabilité financière de l'administration publique.

156. Dans ce contexte, d'après les informations fournies par la FEMP, les collectivités locales recevront au total près de 16 000 millions d'euros en 2013, ce qui représente un surplus de 7,1% par rapport à l'année précédente. Les rapporteurs considèrent que cette décision nationale est une mesure positive, bien qu'elle n'implique pas un changement structurel dans le financement des collectivités locales : l'augmentation des budgets locaux en 2013 repose sur l'anticipation des transferts de liquidités du gouvernement central aux collectivités locales, avec un retour attendu sous dix ans.

Tableau : Programme national de réforme du 30 avril 2012

<b>Perspectives budgétaires</b>					
(% du PIB)	<b>2011</b>	<b>2012(P)</b>	<b>2013(P)</b>	<b>2014(P)</b>	<b>2015(P)</b>
<b>Solde des finances publiques</b>	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
<b>Recettes totales</b>	<b>35,1</b>	<b>36,3</b>	<b>36,9</b>	<b>36,6</b>	<b>36,6</b>
Taxes sur la production et les importations	9,8	9,8	10,6	10,5	10,4
Impôts sur le revenu, la fortune, etc.	9,5	10,3	10,3	10,1	10,5
Taxes sur les revenus du capital	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Cotisations sociales	13,0	13,2	12,7	12,4	12,2
Revenus fonciers	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
Autres revenus	1,6	1,7	2,0	2,3	2,2
<b>Dépenses totales</b>	<b>43,6</b>	<b>41,6</b>	<b>39,9</b>	<b>38,8</b>	<b>37,7</b>
Dépenses d'intérêts	2,4	3,2	3,3	3,2	3,1
<b>Solde primaire</b>	<b>-6,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>2,0</b>
<b>Dettes publiques</b>	<b>68,5</b>	<b>79,8</b>	<b>82,3</b>	<b>81,5</b>	<b>80,8</b>
<b>Soldes administratifs</b>					
Gouvernement central	-5,1	-3,5	-2,5	-1,9	-1,1
Communautés autonomes	-2,9	-1,5	-0,5	-0,3	0,0
Collectivités locales	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
Administration de la sécurité sociale	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : Ministère de l'Economie et de la Compétitivité

Tableau : Mesures d'ajustement au sein des administrations territoriales

<b>Mesures présentées par les collectivités régionales dans leurs plans économiques et financiers, avec impact en 2012 (millions EUR)</b>			
	Augmentations des recettes	Réductions des dépenses	Ajustement total
<b>Total des collectivités régionales</b>	<b>4,053</b>	<b>5,702</b>	<b>9,755</b>

<b>Mesures présentées par les collectivités locales dans leurs plans économiques et financiers, avec impact en 2012 (millions EUR)</b>			
	Augmentations des recettes	Réductions des dépenses	Ajustement total
<b>Total des collectivités locales</b>	<b>1,585</b>	<b>1,475</b>	<b>3,060</b>

Source : Ministère de l'Economie et de la Compétitivité

157. Un sujet important abordé au cours de la visite est celui du déséquilibre entre la répartition des pouvoirs et la distribution des revenus potentiels entre le gouvernement central, le niveau intermédiaire et les collectivités locales. Ce déséquilibre s'est accentué récemment, notamment en raison de la baisse de la capacité fiscale (une grande partie des impôts perçus par les municipalités dépend du secteur immobilier) et de l'augmentation des dépenses des municipalités, ces dernières devant fournir des services correspondant à d'autres niveaux de gouvernement. D'après plusieurs experts financiers, la solution à ce déséquilibre passe par une augmentation des ressources que l'Etat devrait injecter dans le modèle de financement communal. Les experts ont également proposé d'opérer une distinction plus claire, dans le modèle des finances locales, entre petites et grandes municipalités. Les rapporteurs soulignent par ailleurs la nécessité d'établir des formules de répartition plus équitables, reposant sur des indicateurs de besoin (population avec pondérations) et de capacité (indice basé sur l'IBI). Le but d'une telle réforme serait de faire correspondre les ressources aux capacités.

158. Compte tenu de la nature décentralisée des finances publiques en Espagne, un cadre institutionnel solide est essentiel. Dans l'ensemble, le cadre budgétaire à moyen terme a permis d'obtenir de bons résultats, mais la crise pèse lourdement sur les institutions fiscales espagnoles et met en évidence la nécessité de renforcer le contrôle des budgets des collectivités locales et régionales et de mieux tenir compte des évolutions cycliques lors de la définition des objectifs budgétaires.

159. Comme cela est mentionné au paragraphe 84, l'adoption de la loi organique par le gouvernement constitue un progrès décisif sur le plan de l'amélioration du cadre fiscal. Cette loi renforce la règle constitutionnelle de l'équilibre budgétaire adoptée en 2011 et établit de nouveaux mécanismes financiers pour la coordination et le contrôle budgétaires vis-à-vis des gouvernements régionaux. Elle

instaure un ensemble de règles fiscales contraignantes pour tous les niveaux de gouvernement, y compris les sociétés du secteur public (règle de l'équilibre budgétaire structurel, règle en matière de dette et règle en matière de dépenses). Elle prévoit également une stratégie budgétaire à moyen terme, met en place un mécanisme de détection rapide des écarts budgétaires, prévoit des mécanismes de correction et des sanctions, et renforce les obligations de déclaration pour tous les niveaux de gouvernement. Cette loi est une mesure positive, car elle contraint non seulement le parlement national, mais également les parlements régionaux, à respecter la stabilité budgétaire. La définition d'une règle en matière de déficit structurel devrait permettre de mieux tenir compte des développements cycliques dans les futures lois budgétaires. La proposition faite à l'origine par le ministère charge deux organes de préparer un rapport sur les objectifs budgétaires : le Conseil des politiques budgétaires et financières (*Consejo de política fiscal y financiera*, CPFF) et la Commission nationale de l'administration locale (*Comisión Nacional de Administración Local*, CNAL). En 2012, cette commission s'est réunie à trois reprises pour examiner des questions telles que le mécanisme de financement pour le paiement des fournisseurs, la stabilité financière des collectivités locales et l'approbation des deux nouvelles lois organiques sur l'administration locale et les finances locales.

160. En dépit des mesures prises par le gouvernement, certains interlocuteurs de la délégation ont dénoncé l'absence de mesure spécifique permettant de garantir aux gouvernements municipaux le maintien d'un niveau similaire de recettes fiscales.

161. Un autre thème abordé au cours de la visite concerne les mesures nécessaires pour éviter l'endettement des collectivités locales. En règle générale, les collectivités locales peuvent avoir recours au secteur privé pour l'obtention de prêts et de crédits du système bancaire, ainsi que pour l'émission d'obligations. Selon la Loi 17/2012 du 27 Décembre 2013 sur le budget de l'Etat, les collectivités locales qui ont atteint un solde positif sur la précédente (financière) période peuvent conclure de nouvelles opérations de crédit à long terme pour financer les investissements quand :

- a) le volume total de la dette ne dépasse pas 75% des recettes courantes ou des revenus accumulés;
- b) la dette représente entre 75% et 110%, auquel cas elles peuvent conclure des opérations liées à la dette après autorisation de l'autorité compétente pour effectuer la supervision financière des collectivités locales.

162. Si les autorités locales présentent une épargne nette négative ou un volume de dette supérieur à 110% des recettes courantes ou des revenus accumulés, elles ne peuvent pas effectuer des opérations de crédit à long terme.

163. Cela dit, l'un des aspects les plus inquiétants dans la situation financière actuelle des collectivités locales est la dette cumulée qu'elles supportent. Ces dernières décennies, les collectivités locales ont en effet accru leur dette auprès des prestataires privés et des banques (emprunts à court et à long terme), sous l'influence de politiques budgétaires expansionnistes liées à l'électoratisme, d'un recours excessif à l'emprunt et de la bulle de l'immobilier mentionnée précédemment, qui a dominé l'économie espagnole ces vingt dernières années. Compte tenu de la crise économique et financière actuelle, ces chiffres sont devenus un sujet de préoccupation politique au niveau national, en particulier depuis fin 2009, date à laquelle la dette accumulée par les collectivités locales espagnoles s'élevait à 34 594 millions d'euros, soit 3,3% du PIB de l'Espagne. Plus de 80% de la dette (28 770 millions d'euros) correspondaient aux municipalités et associations municipales, les 5 825 millions d'euros restants provenaient des provinces et conseils insulaires. En outre, les sociétés municipales accumulaient une dette de 7 885 millions d'euros. Au premier trimestre 2011, la dette cumulée des collectivités locales espagnoles s'élevait à 35 420 millions d'euros, soit une augmentation de 3,2% par rapport aux chiffres de 2009<sup>37</sup>.

164. Il convient de porter une attention particulière à l'évaluation des mécanismes de participation en ce qui concerne les mesures financières. D'un côté, les mécanismes mis en place reposent sur la participation des représentants de catégories générales de collectivités locales et régionales et ne sont pas adaptés aux besoins en matière de participation s'agissant des décisions nationales générales (lois, actes administratifs de portée générale pour les politiques financières). D'un autre côté, la participation est régie par un système différent pour ce qui est de l'adoption par le pouvoir national d'une mesure visant spécifiquement une collectivité locale donnée (ou un groupe spécifique de telles collectivités). Dans ce cas, les droits de participation prévus par la Charte doivent être garantis aux collectivités locales concernées.

<sup>37</sup> Rapport de la Banque centrale, juin 2012

165. La Fondation pour la démocratie et l'administration locale a souligné le fait que les collectivités locales n'ont pas été associées au processus décisionnel relatif aux réformes récentes, comme le requiert l'article 9, paragraphe 6. Par exemple, la décision d'augmenter la taxe foncière<sup>38</sup> a été prise par le gouvernement central sans consultation préalable, ce qui constitue une violation de l'article 9.6 de la Charte, dans la mesure où le pouvoir discrétionnaire du conseil municipal en matière de fixation des taux applicables, dans les limites prévues par la loi sur les finances et les impôts locaux, a été supprimé.

166. De manière générale, les dispositions de l'article 9 sont formellement respectées mais en ce qui concerne les paragraphes 1, 2, 3 et 5, les rapporteurs tiennent à souligner que la principale source de revenu des municipalités reste celle que constituent les transferts des régions et plus encore, de l'Etat, qui accorde dans la pratique 63,5% de l'ensemble des transferts, une situation qui n'est pas conforme aux dispositions de la Charte.

### 3.1.8. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

#### Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- |   |                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.                         |
| 2 | Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat. |
| 3 | Les collectivités locales, peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.                                                                                                       |

167. Le droit d'association des municipalités est garanti par l'article 44 de la loi 7/1985 et la 5<sup>e</sup> disposition additionnelle de la loi.

168. Un bel exemple dans ce domaine est celui de la FEMP, qui est au niveau national la plus vaste association d'entités locales, puisqu'elle réunit un total de 7 287 municipalités, conseils de provinces et conseils insulaires, représentant plus de 89% des collectivités locales espagnoles. La FEMP entretient des relations de collaboration avec les fédérations de collectivités locales de portée régionale qui le souhaitent, par la signature avec chacune d'entre elles d'un protocole précisant dans chaque cas les conditions et l'étendue de leur collaboration. La FEMP entretient également des relations avec l'Association des municipalités basques-EUDEL.

169. Un autre exemple positif a été donné à la délégation au cours de la réunion avec les représentants du Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale (FAMSI), qui est un réseau de municipalités et de provinces et d'autres institutions publiques et privées. Le FAMSI réunit plus de 150 institutions en Andalousie et a été fondé dans le but de coordonner et de promouvoir la coopération publique décentralisée menée au niveau international par les collectivités locales en Andalousie. Il est présent en Amérique latine, en Afrique, et plus particulièrement au Maroc, ainsi qu'en Asie.

170. A la lumière de l'article 10 de la Charte, les rapporteurs concluent que celui-ci est pleinement respecté en Espagne.

### 3.1.9. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

#### Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

171. En ce qui concerne l'article 11 de la Charte, deux mécanismes juridiques différents sont applicables en Espagne : la protection « ordinaire », mise en œuvre par les tribunaux ordinaires ou administratifs, et la protection « constitutionnelle », qui prend la forme d'un recours spécifique devant la Cour constitutionnelle.

<sup>38</sup> Augmentation du taux de la taxe foncière, établie à l'article 8 du décret-loi royal 20/2011 du 30 décembre relatif à des mesures urgentes en matière budgétaire, fiscale et financière pour la correction du déficit public.



172. Protection ordinaire : si une instance nationale ou régionale adopte une décision ou un règlement administratif susceptible d'empiéter sur les compétences locales ou de relever de la sphère juridique de l'autonomie locale, la collectivité locale qui s'estime lésée par cette mesure peut poursuivre l'Etat ou l'instance régionale concernée devant une juridiction administrative pour atteinte à l'autonomie locale. Ces juridictions peuvent annuler la mesure contestée si elles constatent une violation manifeste de l'autonomie locale. La jurisprudence de ces tribunaux est par conséquent très importante et constitue un élément incontournable du concept juridique d'« autonomie locale ».

173. Protection constitutionnelle : la protection de l'autonomie locale contre les violations résultant de lois (adoptées par les assemblées législatives nationales ou régionales) pose une difficulté supplémentaire. En substance, les tribunaux administratifs n'ont pas le pouvoir d'annuler les actes des parlements. En Espagne, ce pouvoir est exclusivement réservé à la Cour constitutionnelle. Le droit d'agir devant ce dernier a toujours été très restreint et n'a pas été reconnu comme une prérogative des collectivités locales. Par conséquent, si les parlements nationaux ou régionaux adoptent une loi impliquant une forme quelconque de violation de l'autonomie locale (par exemple, un contrôle de l'opportunité des activités des collectivités locales par des instances nationales ou régionales), l'administration locale ne peut ni réagir ni contester la constitutionnalité de cette loi. La situation a complètement changé en 1999 avec la modification de la loi sur la Cour constitutionnelle de 1979 (*Ley orgánica del tribunal constitucional*) qui prévoit une procédure spécifique permettant aux collectivités locales de protéger leur autonomie. Ce mécanisme est connu sous le nom de « conflit en défense de l'autonomie locale » (*Conflicto en defensa de la autonomía local*).

174. En ce qui concerne la jurisprudence relative à l'autonomie provinciale, il existe un certain nombre de garanties spécifiques (qualifiées par la jurisprudence de « normes constitutionnelles minimales ») faisant apparaître la portée constitutionnelle de l'autonomie provinciale. Les plus importantes sont celles (résultant de la jurisprudence constitutionnelle) qui visent à préserver les aspects financiers de l'autonomie provinciale. De plus, la jurisprudence constitutionnelle insiste sur la responsabilité, dépendant principalement de l'Etat, d'assurer un financement adéquat aux municipalités et aux provinces.

175. Conformément à cette jurisprudence, les provinces sont habilitées à définir la structure des dépenses et, en conséquence, à décider des montants spécifiques affectés à chacun de leurs domaines de compétences.

176. En dépit de cette protection constitutionnelle, le document remis à la délégation du Congrès par la Cour constitutionnelle confirmait l'utilisation très limitée de cet important moyen de protection légale des collectivités locales (une moyenne annuelle de deux recours sur les douze années 2000-2011). Selon la FEMP "la protection par la Cour constitutionnelle est plus formelle que réelle, puisque les conditions de recevabilité permettant le traitement d'une plainte par la Cour sont telles qu'elles n'ont conduit à la recevabilité que de 2 % des recours introduits.

177. Les rapporteurs rappellent que l'article 11 énonce que les collectivités locales doivent disposer d'un droit juridictionnel ce qui est le cas en droit. Par conséquent, ils ont conclu que l'article 11 est respecté par l'Espagne.

### **3.2. Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales**

178. Les rapporteurs prennent note des bonnes pratiques en vigueur en Espagne en ce qui concerne le droit de participer aux affaires publiques au niveau local. L'un des exemples est le fait que l'Espagne accorde aux résidents étrangers le droit de vote aux élections locales. Les étrangers ont le droit de vote aux élections municipales s'ils sont résidents officiels en Espagne et citoyens de l'Union européenne ou d'un pays avec lequel l'Espagne a conclu un accord de réciprocité.

179. Un autre exemple de participation directe que les rapporteurs tiennent à souligner est celui des référendums régionaux organisés dans toute l'Espagne. Les rapporteurs notent toutefois que l'Espagne, en dépit de quelques exemples positifs de participation aux affaires publiques, n'a pas encore signé le Protocole additionnel à la Charte de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n°207).

180. Les rapporteurs ont été informés que la signature de ce protocole nécessite l'accord des communautés autonomes. Ils encouragent les autorités nationales à inscrire cette question à l'ordre

du jour des débats de la Conférence des présidents afin de signer et de ratifier cet instrument dans un proche avenir.

### **3.3. Le rôle du Sénat et l'instrument de participation aux décisions du pouvoir national**

#### **3.3.1. La réforme du Sénat**

181. Le Sénat d'Espagne (*Senado de España*) est la chambre haute du Parlement espagnol (*Cortes Generales*) et la chambre haute de représentation territoriale. Il se compose de 266 membres, dont 208 sont élus par vote populaire et 58 désignés par les assemblées législatives régionales. Tous ont un mandat de quatre ans, bien que les assemblées législatives régionales puissent révoquer à tout moment ceux qu'elles ont désignés.

182. L'élection la plus récente, pour la 10<sup>e</sup> législature, s'est tenue le 20 novembre 2011. Les sénateurs sont élus selon un système mixte :

- a) La plupart d'entre eux (208) sont élus par les provinces ; chaque province élit quatre sénateurs au suffrage universel direct, libre, égalitaire et secret.
- b) Par ailleurs, chaque communauté autonome désigne un sénateur, plus un par million d'habitants de son territoire. A l'heure actuelle, le nombre total de sénateurs désignés par les communautés autonomes est de 58, conformément à l'accord adopté par la députation permanente du Sénat à sa séance du 28 septembre 2011.

183. Le thème du Sénat et de sa représentation territoriale est l'un de ceux les plus traités dans l'opinion publique. Lorsque la Constitution a été élaborée et adoptée en 1978, le « statut des autonomies » ne recouvrait aucune réalité juridique. Le processus d'autonomie a, en effet, été conçu comme un processus évolutif nécessitant un ajustement constant entre des aspirations souvent contradictoires.

184. A cet égard, la Constitution espagnole présente une particularité qui la distingue de celle des autres pays européens. Elle opère un partage du pouvoir politique entre les autorités centrales et les autorités infra-étatiques, sans définir ces dernières ni préciser le lien entre elles. Par conséquent, ni le nombre de communautés autonomes, ni l'étendue de leurs compétences ne sont déterminés par la Constitution. Cette situation inédite est le résultat du choix opéré par les Pères de la Constitution de recourir au « principe dispositif » qui laisse à chaque nationalité ou région la capacité de décider librement si elle souhaite ou non se convertir en communauté autonome.

185. C'est dans cette période de transition constitutionnelle que le Sénat a été mis en place. Si la volonté était de faire de ce dernier, dès l'origine, une Chambre de représentation territoriale, la mise en œuvre de ces objectifs ne pouvait réellement être effective en 1978. En effet, la province était alors la seule entité territoriale à recouvrir une réalité matérielle, puisque les communautés autonomes, qui devaient rapidement se mettre en place, n'existaient pas à l'origine.

186. Même si les Communautés autonomes sont constituées des provinces, la province en tant que telle ne correspond à aucune réalité territoriale – un fait qui s'explique, encore une fois, par le choix des Pères de la Constitution.

187. Cela a pour conséquence immédiate de placer la seconde chambre dans la même situation que la première, dominée par les partis politiques les plus influents, et de l'éloigner de toute réalité territoriale. Les objectifs de l'article 69.1 de la Constitution ne sont donc pas réalisés. La question la plus débattue est celle de savoir s'il existe réellement une représentation territoriale, fût-ce au niveau provincial. Le pouvoir des partis politiques permet de sérieusement en douter. La seconde chambre devient dès lors un « miroir » de la première et le bicamérisme perd sa raison d'être. La légitimité démocratique conférée au Sénat aurait dû avoir pour conséquence de doter les deux chambres de compétences équivalentes. Il semble pourtant que cela ne soit pas le cas.

188. Compte tenu des fonctions législatives, de révision et de contrôle du Sénat, peut-on affirmer que les deux chambres ont un statut et des pouvoirs égaux ? Que dire du fait que le gouvernement répond devant le seul *Congreso de los Diputados* et non devant le Sénat, et que ce dernier n'intervient à aucun moment dans le processus de formation du gouvernement ?

189. De 2003 à aujourd'hui, aucune modification importante n'a été apportée à la législation sur l'organisation et le fonctionnement du Sénat. Cela est principalement dû au fait que toute réforme du Sénat nécessite une modification de la Constitution. Aucun changement constitutionnel n'a été possible pendant la période concernée, du fait du blocage complet du système politique, surtout pour ce qui concerne les questions institutionnelles.

190. Pendant cette période, la tentative la plus importante de modification du rôle, des fonctions et de la composition du Sénat est venue du gouvernement espagnol qui, en 2006, a demandé au Conseil d'Etat de préparer un rapport proposant une réforme du Sénat. L'organe consultatif suprême, en 2006 également, a approuvé un rapport appelant à une réforme constitutionnelle basée sur le renforcement de la participation du Sénat à l'activité législative et de la représentation territoriale des communautés autonomes, en donnant à chacune d'elles six sénateurs et un membre supplémentaire par tranche d'un million d'habitants. Concernant le mode d'élection des sénateurs, le rapport ne tranchait pas entre l'élection directe (qui avait cependant la préférence du Conseil d'Etat) et l'élection indirecte (se rapprochant du système du *Bundesrat* allemand).

191. Ce rapport n'est pas parvenu à ouvrir un nouveau débat sur la réforme du Sénat : un clivage profond subsiste entre une approche centralisatrice, favorable au système actuel (élection de quatre sénateurs pour chacune des provinces, quelle que soit leur population) avec l'argument supplémentaire d'une meilleure représentation des collectivités locales, et l'approche des communautés autonomes, appelant à une transformation ouverte du Sénat en une chambre « territoriale » (cet adjectif renvoyant principalement ici à une représentation « régionale »). D'autres interlocuteurs ont mentionné aux rapporteurs que la question de la représentation au Sénat posait problème du point de vue de la représentation des zones urbaines par rapport aux zones rurales, celles-ci étant mieux représentées.

192. La persistance de ces approches divergentes s'est confirmée lors de la visite de suivi. D'un côté, le Président du Parlement d'Andalousie a déclaré : « Nous pensons que d'importantes améliorations peuvent encore être apportées au système de représentation régionale au sein du Sénat espagnol pour en faire véritablement une chambre de représentation territoriale. Cette représentation, au sein du Sénat tel qu'il existe aujourd'hui, est très limitée ». A l'inverse, le Président de la commission du Sénat sur les collectivités locales, également maire de Malaga, était favorable à l'élection directe des sénateurs au niveau des provinces.

193. Le débat public de ces dernières années montre qu'il existe une volonté publique de réformer le bicamérisme espagnol après des années de discussion sur la nécessité de réformer cette institution.

194. Plusieurs sources ont évoqué la possibilité d'un accord entre les partis politiques représentés au Sénat pour créer une commission spéciale chargée de préparer une nouvelle proposition de réforme du Sénat. Cette décision est liée à la forte impopularité du Sénat, considéré par l'opinion publique comme une institution inutile, un sentiment que la crise financière a probablement encore aggravé. Le mandat de cette commission n'est pas encore parfaitement clair : elle pourrait se limiter à proposer une réforme purement fonctionnelle (par exemple, la transformation du Sénat en une chambre de première lecture pour tous les projets de loi portant sur les affaires locales et régionales) ou aller jusqu'à présenter une proposition visant à modifier la composition du Sénat et son mode d'élection.

195. A la lumière de la précédente recommandation du Congrès (REC 121(2002)), les rapporteurs considèrent que la recommandation faite en ce qui concerne le Sénat n'a pas été mise en œuvre.

### 3.3.2. *Les instruments de participation des communautés autonomes aux décisions du pouvoir national*

196. La nécessité de créer un système de relations entre l'exécutif national (le gouvernement central) et les exécutifs des communautés autonomes ont conduit à la mise en place de plusieurs mécanismes de coopération, à savoir : 1) la Conférence des présidents, de portée générale ; 2) les conférences sectorielles, notamment le Conseil des politiques budgétaires et financières (*Consejo de política fiscal y financiera, CPFF*).

197. La création de la Conférence des présidents a été l'initiative la plus notable, tant sur le plan financier qu'institutionnel. Cette conférence est l'organe de coopération politique de plus haut niveau entre le gouvernement espagnol et les gouvernements des régions et des villes de Ceuta et Melilla,

comme l'indique l'article premier du règlement adopté lors de la conférence tenue le 14 décembre 2009.

198. Conformément à ce règlement, les objectifs de cet organe sont de débattre des grandes orientations des politiques publiques, sectorielles et territoriales au niveau de l'Etat, des stratégies relatives aux actions conjointes et des questions présentant une grande importance pour l'Etat des autonomies, touchant aux domaines de compétences de l'Etat et des régions.

199. Depuis sa création en 2004 jusqu'à ce jour, cinq<sup>39</sup> conférences ont eu lieu. La plus récente s'est tenue à Madrid le 2 octobre 2012 avec la participation du président Mariano Rajoy, du vice-président Soraya Sáenz de Santamaría, du ministre des Finances et de l'Administration publique Cristóbal Montoro ainsi que du Secrétaire d'Etat à l'administration publique Antonio Beteta, représentant le gouvernement espagnol.

200. Le Premier Ministre a souligné les efforts unanimes de toutes les régions pour atteindre les objectifs fixés en matière de déficit et respecter les obligations du pays en tant que membre de la zone euro ainsi que les accords fiscaux européens.

201. Dans la déclaration conjointe publiée après la réunion avec le Sénat, la Conférence des Présidents a rappelé son engagement à respecter les objectifs de réduction du déficit structurel. En outre, la Conférence a approuvé l'établissement pour l'année suivante, par le Conseil des politiques budgétaires et financières, d'une procédure visant à définir les critères de répartition des objectifs de déficit fixés avec l'UE pour l'assainissement des finances publiques.

202. Des conférences sectorielles, instruments de coopération multilatérale entre ministères et les différents services des Cas, existent en Espagne dans presque tous les domaines d'action politique. D'après le Président du Parlement d'Andalousie, elles « se réunissent assez souvent » et sont « très efficaces ». Un autre interlocuteur andalou a précisé aux rapporteurs que les entités locales avaient besoin d'une meilleure représentation dans les conférences sectorielles.

203. Le Conseil des politiques budgétaires et financières représente le Gouvernement espagnol et les gouvernements régionaux pour les questions économiques, budgétaires et financières. D'après le Président du Parlement d'Andalousie, le Conseil « doit approuver le financement des régions par l'Etat et apporter des informations, en particulier en ces temps de crise financière, sur les plans d'ajustement que toutes les régions doivent mettre en œuvre pour parvenir à équilibrer leur budget et qui doivent être approuvés par le Conseil. Globalement, le Conseil décide des mesures et des dispositions relatives aux questions économiques, financières et budgétaires de l'Etat ».

204. La création, en octobre 2012, d'une Commission de réforme de l'administration publique, constitue un autre instrument de coopération. Parmi les objectifs de cette commission figurent l'élaboration de mesures de rationalisation, la réduction de la charge administrative par la simplification des règles et des procédures et la limitation du chevauchement d'activités. La commission est rattachée au ministère des Finances et de l'Administration publique, par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat à l'administration publique (*Secretaría de Estado de Administraciones Públicas*). Les représentants de la FEMP ont indiqué à la délégation que cette nouvelle commission travaille avec la Fédération espagnole des municipalités et provinces sur les questions qui les concernent.

205. En conclusion, compte tenu de la grande variété d'instruments de coopération entre le gouvernement national et les exécutifs des communautés autonomes, les rapporteurs concluent que la situation est conforme aux recommandations faites par le Congrès en la matière.

---

<sup>39</sup> Les quatre premières conférences portaient sur les thèmes suivants Ière Conférence des Présidents (28 octobre 2004) : institutionnalisation de la Conférence, développement de la participation des communautés autonomes aux affaires de la Communauté européenne, analyse du financement des soins de santé ; IIe Conférence des Présidents (10 septembre 2005) : accord Etat-autonomes sur le financement de la santé ; IIIe Conférence des présidents (11 janvier 2007) : adoption d'un rapport conjoint sur la recherche, le développement technologique et l'innovation ; création de conférences sectorielles et d'un groupe de travail pour l'élaboration d'un règlement sur la Conférence des Présidents ; IVe Conférence des Présidents (14 décembre 2009) : adoption à l'unanimité du Règlement de la Conférence des Présidents.

#### 4. L'IMPACT DE LA CRISE FINANCIERE SUR LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE EN ESPAGNE

##### 4.1. Mesures envisageables pour la réorganisation de l'ensemble du système administratif espagnol

Tableau : Programme national de réforme du 30 avril 2012

<p><b>2. Modernisation et rationalisation des administrations publiques</b>            Objectif : éliminer les chevauchements d'activités et améliorer l'efficacité des administrations publiques</p> <p><b>2.1. Réduction des entreprises et fondations publiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elimination, désinvestissement, liquidation ou fusions : 80 entreprises publiques et 9 fondations</li> </ul> <p><b>2.2. Plan général sur la gestion des biens de l'Etat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminuer les coûts de location pour le Gouvernement central</li> </ul> <p><b>2.3. Emploi public : rationalisation et efficacité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geler la fonction publique, sauf un remplacement de 10 % pour certains emplois spécifiques</li> <li>• Plan pour réduire l'absentéisme du personnel et augmenter le temps de travail minimum à 37 heures et demie par semaine</li> </ul> <p><b>2.4. Rationalisation des municipalités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Délimiter les compétences locales et les dispositifs de financement</li> <li>• Regrouper les municipalités selon leur superficie et leur population</li> </ul> <p><b>2.5. Suppression des entités existant à la fois au niveau du Gouvernement central et des Régions autonomes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Par exemple, les Régions autonomes seront encouragées à fermer leurs missions commerciales à l'étranger ou à les intégrer dans les organes du pouvoir central (ICEX)</li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : Ministère de l'Economie et de la Compétitivité

206. La crise économique et financière de 2007-2008 aurait pu provoquer la fin du débat sur une réforme du système espagnol d'administration locale, en particulier après l'année 2010, lorsqu'un grand nombre de mesures extraordinaires ont été adoptées pour réduire la dette publique. A partir de cette date, plusieurs efforts ont été faits pour présenter diverses propositions, avec pour but essentiel de rationaliser le système administratif et, ce faisant, de réduire au minimum, voire de supprimer totalement, le chevauchement de compétences actuel.

##### 4.1.1. Mesures de réduction de la représentation autonome des collectivités locales et des parlements régionaux

207. Ainsi qu'il est mentionné dans le paragraphe 126 ci-dessus, le programme de réforme du gouvernement contient une mesure qui concerne la suspension des primes salariales extraordinaires versées en décembre à tous les fonctionnaires et la réduction de 30 % du nombre des conseillers municipaux, plafonné à 35 pour les plus grandes municipalités. Le PSOE considère que cette réduction du nombre des conseillers municipaux repose sur l'idée erronée que « tous les élus locaux sont rémunérés ». De nombreuses études affirment que 7 conseillers sur 10 ne sont pas rémunérés pour leurs services. On peut affirmer qu'aucune économie ne sera réalisée ici, mais que cette mesure aura un coût pour la démocratie en termes de représentation électorale.

208. Comme il est précisé au paragraphe 125, les mesures d'austérité ont aussi été appliquées aux membres des parlements régionaux, au moyen de réductions de leurs indemnités (*dedicación exclusiva*). Le Parlement de Castille-La Manche a adopté des mesures drastiques en vertu desquelles, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, 42 des 49 députés régionaux ne toucheront plus la totalité de leurs indemnités. En outre, la plupart des communautés autonomes ont aussi décidé de réduire le nombre de leurs députés régionaux. Toutes ces mesures visent à limiter la représentation autonome des collectivités locales et régionales.

##### 4.1.2. Mesures concernant la répartition des compétences et les instruments de coopération pour régler les relations entre les autorités nationales et régionales

209. D'après les informations recueillies par la délégation du Congrès, aucun changement majeur n'est attendu dans ce domaine, qu'il s'agisse de la répartition des compétences législatives entre l'Etat et les communautés autonomes ou de la représentation des communautés autonomes au sein des instances décisionnelles nationales et de la coopération Etat/communautés autonomes. Tout changement de la répartition des compétences implique de changer aussi la Constitution ou de rouvrir le chapitre de la révision des statuts des communautés autonomes, deux solutions auxquelles le

nouveau gouvernement, qui peut s'appuyer sur un consensus dans la majorité politique de presque toutes les communautés autonomes (à l'exception de la Catalogne, du Pays basque et de l'Andalousie), ne peut avoir recours. Un vaste accord politique est donc probable en faveur de fortes mesures de contrôle politique des dépenses publiques, qui ne requièrent aucune modification de la répartition légale des compétences.

4.1.3. *Mesures concernant la réorganisation des collectivités locales (abolition d'organes d'administration locale ou réduction de leur nombre ; répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement ; instruments de coopération pour réglementer les relations entre les autorités régionales et locales)*

210. La crise financière semble avoir eu un impact important sur l'organisation de l'administration locale en Espagne. Il existe de vastes débats, au sein du gouvernement national, du Parlement national, des communautés autonomes et des collectivités locales, sur la nécessité d'une réorganisation générale basée sur le principe de l'économie des deniers publics au moyen d'une simplification du système, d'une part en améliorant la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, d'autre part en supprimant les organes et institutions inutiles créés par le passé. On ne peut que se féliciter de cette recherche d'une gestion plus efficace, à la condition qu'elle respecte le principe de subsidiarité établi par l'article 4.3 de la Charte. La réorganisation des tâches et l'élimination des chevauchements de compétences ne doivent pas aboutir à ce que les collectivités locales se voient retirer des compétences même lorsqu'elles seraient mieux placées pour les exercer que tout autre niveau d'autorité.

211. La réforme en cours d'examen a un deuxième objectif – non négligeable – visant lui aussi à réduire le coût global du système administratif : une forte réduction du nombre des multiples organes et institutions qui existent entre les niveaux local (*municipios*) et régional (*Comunidades autónomas*). Pour cette réforme, les différentes catégories d'organes publics doivent être considérées séparément : 1) les *diputaciones* (ou autres autorités locales, comme les *comarcas*, agissant au niveau supra-municipal) ; 2) les formes de coopération associative entre municipalités (comme les *mancomunidades*) ; 3) les organes publics ou les entités privées relevant des pouvoirs publics et créés par les différentes collectivités (régionales ou locales).

*i. Diputaciones*

212. Le rôle et le statut des *diputaciones* font régulièrement l'objet de débats en Espagne. Les articles 137 à 141 de la Constitution espagnole portent sur leurs compétences et garantissent les limites territoriales des *provincias* (les *diputaciones* étant les autorités en charge du territoire des provinces). Certaines communautés autonomes (en particulier la Catalogne) ont toujours essayé de supprimer le niveau des provinces au profit d'autres territoires, d'origine historique, appelés les *veguerías*. Les *diputaciones* jouent un rôle important dans les services de gestion et d'assistance aux petites collectivités locales.

213. Dans la réorganisation envisagée par le gouvernement pour faire face à la crise financière, les idées relatives aux *diputaciones* tiennent une place essentielle. L'idée-maîtresse, énoncée dans un projet d'étude et un projet de loi (prochainement devant le *Congreso*) qui ont été remis aux rapporteurs par le ministère des Finances et de l'Administration publique, est de renforcer les *diputaciones*, afin qu'elles soient non seulement une autorité locale chargée d'assister les *municipios* de plus petite taille dans l'exercice de leurs fonctions (ce qu'elles sont aujourd'hui), mais qu'elles puissent également exercer toutes les fonctions normalement attribuées par la loi aux *municipios* de moins de 20 000 habitants. De cette manière, les *diputaciones* pourraient rester un second niveau d'administration locale, doté de compétences municipales, tout en conservant aussi le système d'élection indirecte de leurs organes par les conseillers municipaux. En effet, puisque les compétences sont municipales, les *diputaciones* resteraient une émanation de l'autonomie municipale.

214. D'après les informations fournies aux rapporteurs, la liste des compétences obligatoires devant être confiées aux *diputaciones* serait dressée de deux manières :

a) sur la base d'une évaluation préalable de la qualité effective de l'exercice des compétences par les petites municipalités. Le pouvoir central définira des « normes », et les compétences qui ne seront pas exercées conformément à celles-ci seront automatiquement confiées aux *diputaciones* ;

b) sur la base d'une évaluation, déjà menée au niveau central, des compétences dont l'exercice est plus avantageux économiquement au niveau administratif de la *diputación*.

215. Dans les deux cas, l'évaluation de « l'exercice économique des compétences » devrait poser des problèmes du fait que l'uniformité n'est pas garantie (l'administration locale est différente d'une région à une autre) ; d'autres problèmes se poseraient aussi probablement concernant la participation, en particulier pour les *municipios* directement associés à l'évaluation.

216. De ce point de vue, puisque les *diputaciones* exercent des compétences municipales, l'élection indirecte de leurs organes exécutifs est acceptable et ne doit pas être jugée contraire au principe de l'élection directe énoncé à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte. Néanmoins, le raisonnement serait différent si, au lieu d'assumer uniquement des compétences municipales, les *diputaciones* disposaient de compétences propres, ni municipales ni régionales, à l'image de ce qui se passe dans d'autres pays européens (comme l'Italie, l'Allemagne et la France) où le second niveau d'administration locale exerce des compétences dites « territoriales » ne pouvant être attribuées ni aux *municipios* ni au niveau régional (afin de ne pas surcharger celui-ci par un trop grand nombre de compétences opérationnelles). Dans ce deuxième cas, l'élection directe d'une collectivité locale dotée de compétences propres serait une solution plus conforme à la Charte.

217. De l'avis du nouveau gouvernement, le choix de renforcer les *diputaciones* est une mesure de substitution à d'autres formes d'exercice des compétences supra-municipales, et en particulier à toutes les formes d'association volontaire entre municipalités, telles que les *mancomunidades* ou les *consorcios*, qui pourraient être supprimées à la suite d'une évaluation de la meilleure manière d'exercer les compétences qui seront attribuées aux *diputaciones*.

218. Le renforcement des *diputaciones* est aussi envisagé comme une alternative à la mise en œuvre de politiques de fusion des municipalités les plus petites, ces politiques constituant toujours une question très délicate lorsque la fusion est obligatoire.

219. Le parti opposé au pouvoir et certaines communautés autonomes, comme la Catalogne, ont déjà formulé des objections contre la politique de renforcement des *diputaciones*. Le nouveau Statut de la Catalogne, sans supprimer le niveau des provinces (garanti par la Constitution et utilisé en règle générale pour les élections nationales, principalement l'élection directe d'une grande majorité des sénateurs), vise à créer des *veguerías*, lesquelles sont des collectivités locales d'un type tout à fait différent. La solution générale consistant à utiliser les *diputaciones* pour l'exercice obligatoire (applicable à l'échelle nationale) des fonctions des petites municipalités se heurterait probablement à une forte opposition de la part de certaines communautés autonomes.

220. Pour ce qui concerne la situation des petites municipalités, un représentant du PSOE a attiré l'attention des rapporteurs sur la question de leur mauvaise gestion et sur l'intention du gouvernement de leur retirer des compétences. Une autre question évoquée est celle de l'insuffisance des procédures de péréquation financière en vigueur ou de l'absence de mesures équivalentes pour corriger les effets de la répartition inégale des ressources entre les petites et les grandes municipalités. Les rapporteurs insistent sur l'importance de renforcer l'aide à la gestion dispensée aux petites municipalités par l'administration des provinces et de mettre en place un système de péréquation entre les municipalités, afin de garantir le transfert de ressources des plus riches d'entre elles vers les plus pauvres.

## ii. Comarcas

221. Bien que la réforme envisagée vise à éviter les fusions de petites municipalités et à réduire de manière drastique les autres formes d'association et de coopération, les *comarcas* sont maintenues, avec des responsabilités très similaires à celles des *diputaciones*. Elles assistent les petites municipalités et exercent directement l'autorité des *municipios* de moins de 20 000 habitants. Les responsabilités sont les mêmes, les *comarcas* se distinguant par leur dimension territoriale. Elles semblent offrir un système plus utile pour les territoires plus petits qu'une province (très difficiles à modifier) ou les territoires répartis entre plusieurs provinces.

222. Le représentant du gouvernement central a assuré les rapporteurs qu'en cas d'attribution des compétences des petites municipalités à un niveau supérieur, les *comarcas* existantes seraient les seules entités à recevoir ces compétences. Cette solution éviterait tout risque de doublon d'activités et conduirait la *comarca* à coordonner son action avec la *diputación*.

223. Néanmoins, le maintien des *comarcas* (qui n'existent pour l'instant qu'en très petit nombre et seulement dans quelques communautés autonomes) semble relativement incompatible avec l'objectif de rationaliser fortement le système d'administration locale, et il engendre une certaine superposition d'autorités locales ayant le même système indirect d'élection (comme la Recommandation 121 le soulignait déjà).

iii. *Organes publics ou entités privées relevant des pouvoirs publics créés par les différentes autorités (régionales ou locales)*

*Organes publics*

224. La politique de simplification devrait, d'après les informations recueillies, viser à réduire considérablement le nombre des divers organes et entités créés par les autorités locales et régionales. Premièrement, comme il est souligné plus haut, la plupart des formes d'association de pouvoirs locaux (*mancomunidades* et *consorcios*) ont été créées pour l'exercice des compétences des petits *municipios* sur une plus grande échelle. Ces tâches devraient être attribuées uniquement aux *diputaciones* (ou sinon aux *comarcas*). Le projet de loi sur la rationalisation et la durabilité de l'administration locale (*Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*) mentionne que 71,3% des *mancomunidades* ne remplissent pas leur obligation de déposer les comptes annuels.<sup>40</sup>

225. Les membres du PSOE andalou ont fait part de leur position sur cette question : ils sont favorables aux « formes d'association » (*mancomunidades* et *consorcios*) et convaincus que s'il était impossible de constituer des *mancomunidades*, les municipalités, surtout les plus faiblement peuplées, seraient encore affaiblies du point de vue de leur capacité à promouvoir l'emploi et le développement local. Ils ont aussi noté que « les municipalités devraient être libres de décider d'appartenir ou non à une *mancomunidad* ou un *consorcio*, et de décider également de manière autonome si une *mancomunidad* est viable. Cette décision ne doit pas appartenir au gouvernement. »

226. Néanmoins, il convient de mentionner à cet égard l'article 6, paragraphe 1, relatif à l'autonomie organisationnelle des collectivités locales, selon lequel celles-ci « doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace ». A la lumière de ce principe, l'on peut toujours vérifier que la réduction du nombre des organes et institutions créés pour permettre un meilleur exercice des compétences n'affecte pas la capacité des collectivités locales à répondre aux « besoins locaux » au moyen d'une « gestion efficace ».

227. Les rapporteurs considèrent qu'une réduction du nombre des niveaux de gouvernance serait une option raisonnable dans le contexte de la crise économique, mais que toute réforme sur cette question devrait être menée avec soin et attention, afin que les principes de l'autonomie locale soient respectés, l'objectif ultime étant de fournir aux municipalités une capacité effective à assurer les services locaux. Les rapporteurs insistent sur l'importance d'organiser une vaste consultation avant toute décision sur ces questions.

*Entités privées*

228. Le même argument peut être appliqué aux entités privées (sociétés privées, associations et fondations de droit privé) créées par les collectivités locales et contrôlées par elles. Dans ce cas, le risque contraire semble exister, à savoir celui d'une nouvelle vague de créations de telles entités privées, conçues comme une solution alliant efficacité et économie. Si l'on admet que la décision sur les choix organisationnels doit rester dans les mains des collectivités locales (conformément ici encore à l'article 6, paragraphe 1, de la Charte), il est important de souligner que, du point de vue de la démocratie locale, la privatisation partielle de l'exercice de compétences publiques est une solution controversée. D'un côté, certaines solutions utilisées au sein des organisations privées pourraient apporter un gain d'efficacité dans le secteur public ; d'un autre côté, ces solutions, même si elles sont soumises à un contrôle public, sont plus éloignées des citoyens et rendent plus difficile l'exercice d'un contrôle démocratique transparent.

<sup>40</sup> <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm>



## 5. CONCLUSION

229. La crise qui règne en Europe actuellement a contraint l'Espagne à assainir ses finances publiques. Cette réorganisation et, en lien avec elle, la réduction des dépenses publiques ont parfois eu de graves conséquences pour les citoyens. Afin de mettre de l'ordre dans les finances mais aussi de renforcer l'efficacité de la prestation de services, les autorités espagnoles ont décidé d'engager un processus de réforme générale de l'administration locale.

230. Deux grands domaines sont examinés dans le présent rapport : le respect par l'Espagne de ses obligations découlant de la Charte et l'impact de la crise financière sur l'autonomie locale dans ce pays.

231. La Charte, en tant que traité international, a pour effet obligatoire d'adapter le droit interne d'un pays à ses dispositions. Elle acquiert aussi le statut d'une source de droit, dont les dispositions sont directement applicables. La Charte a en de nombreuses occasions été utilisée par les tribunaux à des fins d'interprétation.

232. Pour ce qui concerne la portée de l'autonomie locale telle qu'elle est prévue par l'article 4 de la Charte, et à la lumière de ce qui précède, les deux pierres d'achoppement de tout plan de réforme demeurent d'une part la question des « *competencias improprias* » et d'autre part le chevauchement des compétences. Un membre du parlement andalou du Parlement a précisé aux rapporteurs que le coût des « *competencias improprias* » des municipalités espagnoles sont estimés à 10 milliards d'euros soit en moyenne 25 % du total des dépenses municipales. Il convient de se féliciter de la diversité des initiatives lancées aux niveaux local, régional et national, quoiqu'elle reflète dans le même temps l'urgence du problème du chevauchement des compétences, qui entraîne chaque année une perte aggravée de 32 300 millions d'euros<sup>41</sup> (voir paragraphe 99). Des progrès ont été réalisés grâce à la nouvelle loi organique sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière des administrations publiques, fondée sur une vaste participation des autorités locales et régionales aux processus décisionnels.

233. La tendance à recourir à la délégation de compétences par la législation sectorielle (notamment au niveau des communautés autonomes), au lieu de leur attribution directe aux collectivités locales, peut conduire à un contrôle d'opportunité et aller ainsi à l'encontre des objectifs de la Charte. Concernant également la subsidiarité telle qu'elle est définie à l'article 4, paragraphe 3, de la Charte, les rapporteurs proposent d'attendre de voir comment seront mises en œuvre concrètement les innovations récentes relatives à la situation des *Comunidades autónomas* contenues dans les réglementations des différentes communautés autonomes),.

234. Pour ce qui concerne la consultation et la collaboration avec les collectivités locales et régionales, une relation de travail permanente et régulière existe entre le pouvoir central et la FEMP.

235. Les rapporteurs concluent que l'article 4 n'est pas pleinement respecté, en particulier dans la délégation de compétences aux municipalités, bien que les autorités nationales aient clairement la volonté d'agir conformément au principe de subsidiarité. Les rapporteurs continueront toutefois de suivre la mise en œuvre de la réforme envisagée dans ce domaine.

236. Concernant l'article 5 de la Charte, les collectivités locales semblent être dûment consultées sur les projets de modification des limites territoriales locales.

237. La situation des ressources humaines au niveau local est conforme aux dispositions de l'article 6 de la Charte.

238. Concernant l'article 7 de la Charte, la délégation a eu connaissance d'une grande hétérogénéité des salaires des élus locaux en Espagne. D'après les informations recueillies auprès de plusieurs interlocuteurs, il y a de grandes disparités au niveau national entre les salaires de la plupart des maires. Plusieurs mesures sont à l'étude actuellement pour définir un cadre de rémunération des maires, afin de rééquilibrer ou de plafonner leurs salaires. Les rapporteurs encouragent les autorités nationales à poursuivre les réformes dans ce sens, en s'appuyant sur des critères objectifs (population, situation financière des municipalités), afin d'envisager une rémunération similaire pour tous les élus (locaux et régionaux) et de garantir une gestion locale aussi transparente que possible.

---

<sup>41</sup> Selon le rapport 2012 de la « Fondation pour le progrès et la démocratie ».

Les rapporteurs recommandent en outre de fixer un seuil minimal de rémunération des maires afin de garantir une indemnisation financière appropriée et, dans le même esprit, établir des règles de rémunération des membres des parlements des communautés autonomes qui leur permettent d'exercer leurs fonctions convenablement.

239. Les dispositions générales de la législation espagnole en vigueur relatives au système de contrôle des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement sont conformes à l'article 8 de la Charte. Il existe cependant un risque spécifique de restriction de l'autonomie locale en lien avec le contrôle financier exercé par le gouvernement central.

240. Les ressources financières des collectivités locales (article 9) sont une autre question essentielle, compte tenu en particulier de la crise économique récente. A ce sujet, il convient de se féliciter des mesures prises par le Gouvernement dernièrement, qui visaient à apporter un soutien financier aux administrations locales. Un exemple positif est celui du montant de liquidités alloué de manière anticipée pour 2013, supérieur de 7,1 % au montant alloué aux collectivités locales en 2012, avec un remboursement attendu dans un délai de dix ans.

241. Néanmoins, des efforts devraient être déployés pour remplacer l'impôt municipal sur les activités économiques par un autre type d'impôt qui produirait un niveau de recettes analogue, ainsi qu'il avait été recommandé après la précédente visite de suivi. Aucune mesure spécifique n'a encore été adoptée pour garantir aux autorités municipales un niveau analogue de recettes budgétaires.

242. D'une manière générale, les dispositions de l'article 9 sont dûment respectées, mais en ce qui concerne les paragraphes 1, 2, 3 et 5, les rapporteurs soulignent que les revenus des municipalités proviennent encore principalement de transferts des régions et plus encore, de l'Etat, qui accorde dans la pratique 63,5 % de l'ensemble des transferts, une situation dont on ne peut considérer qu'elle soit conforme aux dispositions de la Charte.

243. Pour ce qui concerne l'article 10, les associations existantes (à savoir la FEMP et le FAMSI) et leur coopération active avec les autorités centrales sont un excellent exemple de bonne pratique et amènent les rapporteurs à conclure que l'Espagne respecte pleinement les dispositions de l'article 10.

244. En outre, l'administration locale demeure en Espagne un élément constitutionnel, protégé par des dispositifs juridiques et procéduraux. Le concept de protection ordinaire, mis en pratique par les tribunaux administratifs, ainsi que la protection assurée au moyen du dispositif spécifique du « conflit en défense de l'autonomie locale » développé depuis la dernière modification de la loi sur la Cour constitutionnelle en 1999, offrent aux collectivités locales un moyen effectif de protéger leur autonomie. Les rapporteurs concluent par conséquent que l'Espagne respecte aussi pleinement l'article 11 de la Charte.

245. Sur la question du droit de participer aux affaires publiques au niveau local, les rapporteurs prennent note des bonnes pratiques en vigueur en Espagne dans ce domaine. Toutefois, le pays n'a pas encore signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207). Puisqu'il semble que ce Protocole additionnel soit respecté dans les faits, les rapporteurs encouragent les autorités nationales à engager une discussion sur la signature et la ratification de cet instrument du Congrès dans un avenir proche.

246. Concernant la démocratie régionale, une réévaluation des progrès réalisés depuis la visite précédente montre qu'il n'a pas été fait d'efforts suffisants pour réformer le Sénat en profondeur en vue d'une représentation plus équitable des intérêts des communautés autonomes) au niveau national. Au vu du blocage général de la situation politique, les rapporteurs ont noté non seulement la nécessité d'une modification de la Constitution mais aussi une volonté publique de réformer le Sénat.

247. Les rapporteurs notent aussi que ces insuffisances sont dans une certaine mesure, quoique de manière incomplète, compensées par la grande variété des instruments de coopération mis en place entre le gouvernement national et les exécutifs des communautés autonomes (Conférences des Présidents, Conférences sectorielles, Conseil de politique budgétaire et financière). Les recommandations antérieures sont donc indirectement respectées.

248. Pour ce qui concerne l'impact de la crise financière en Espagne, la situation budgétaire actuelle au niveau national et la nécessité d'une politique rigoureuse de contrôle budgétaire n'ont pas pour seule origine (comme dans d'autres pays tels que l'Italie ou la Grèce) une augmentation du montant

total de la dette publique (tous niveaux de gouvernement confondus). Elles ont aussi une cause spécifique à l'Espagne : la crise du secteur immobilier. La situation actuelle de l'Espagne tient aussi indubitablement à des problèmes structurels qui justifient une vaste réorganisation territoriale. De fait, les rapporteurs soulignent que si des mesures doivent être prises de toute urgence pour faire face à la crise économique, cela ne doit pas empêcher de préparer minutieusement certaines réformes, de déterminer si leur mise en œuvre est possible et réalisable et, en particulier, de quantifier et d'anticiper les éventuels effets négatifs de telles réformes.

249. Les rapporteurs ont pris note de deux problèmes majeurs qui se posent à tous les niveaux du système espagnol (mentionnés au paragraphe 87 ci-dessus) : la corruption de la classe politique, source d'une préoccupation de plus en plus forte dans l'opinion publique, et le fait que certaines régions et collectivités locales ont des pratiques de dépenses irrationnelles, telles que la construction de projets « pharaoniques », le versement de salaires et d'indemnités astronomiques à certains responsables politiques locaux et régionaux, etc.

250. Bien que les projets de réforme du système d'administration locale soient au point mort depuis 2007-2008, de vastes discussions ont eu lieu concernant sa simplification, à la fois sous la forme d'une redistribution des responsabilités publiques entre les divers niveaux de gouvernance et sous celle d'une suppression des organes et institutions inutiles établis par le passé. Concernant la simplification de la répartition des compétences, les rapporteurs suggèrent que le gouvernement espagnol et le législateur créent un système financier qui garantisse pleinement (aux niveaux national et régional) le financement intégral des compétences « propres » et « déléguées » de tous les *municipios* (c'est l'objectif déjà fixé pour la réforme envisagée) parallèlement à un système de péréquation permettant de transférer des ressources des *municipios* les plus riches vers les plus pauvres.

251. Afin de rationaliser les institutions et les organes publics, le renforcement des *diputaciones* pourrait être envisagé comme une alternative intéressante à la fusion des petites municipalités. Le maintien des *comarcas* semble relativement incompatible avec l'objectif de rationaliser fortement le système d'administration locale, et il engendre une certaine superposition d'autorités locales ayant le même système indirect d'élection. Les Rapporteurs se félicitent par conséquent de toute tentative de simplification du système d'administration visant à renforcer la démocratie locale. De ce point de vue, la réduction progressive du nombre des organes n'ayant qu'une responsabilité indirecte vis-à-vis des citoyens va dans le bon sens.

252. En raison de son histoire et de sa situation spécifique, l'Espagne a un système institutionnel complexe qui assure un haut degré d'autonomie à ses 17 Communautés autonomes. Il s'agit d'un pays très démocratique et hautement décentralisé. Les rapporteurs ont suivi avec une grande attention l'évolution récente du système institutionnel régional. Ils ont pris note des puissants mouvements favorables à l'indépendance de certaines régions. Les rapporteurs encouragent tous les acteurs du système institutionnel espagnol à rechercher des solutions équilibrées, par la consultation et la négociation à tous les niveaux d'autorité, dans le respect de leur autonomie et sur la base du principe de subsidiarité.



## Mardi 5 juin 2012 – Séville

### Rencontre avec des représentants de la ville de Séville

- Mme Maria Asuncion FLEY GODOY, maire-adjointe en charge des finances et de l'administration publique
- Secrétaire générale de la ville de Séville

### Rencontre avec le Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale (FAMSI)

- M. Fernando RODRIGUEZ VILLALOBOS, Président du FAMSI, Président du Conseil provincial de Séville
- M. Antonio ZURITA CONTRERAS, Directeur général du FAMSI
- M. José Luis LANZA, membre du Comité technique du FAMSI, conseiller pour la coopération auprès du Conseil provincial de Séville

### Réunion conjointe avec la Communauté autonome d'Andalousie (exécutif et parlement locaux)

- M. Manuel GRACIA NAVARRO, Président du Parlement d'Andalousie
- Mme Elvira SAINT-GERONS HERRERA, Secrétaire générale des actions extérieures, Junta de Andalusia

### Rencontre avec la Chambre des comptes de la Communauté autonome d'Andalousie

- M. Antonio M. LOPEZ HERNANDEZ, Président

## Mercredi 6 juin 2012 – Madrid et Tolède

### Rencontre avec les membres de la délégation nationale espagnole du Congrès

- Mme Ana Isabel ALOS LOPEZ, maire de Huesca, Présidente de la délégation espagnole du Congrès
- Mme Teresa ARCINIEGA ARROYO, membre du Parlement d'Aragon

### Réunion conjointe avec les associations :

- **Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP)**

- M. Angel FERNANDEZ DIAZ, Secrétaire général
- M. Alfonso RUS TEROL, Président du comité des conseils provinciaux et Président du Conseil provincial de Valence
- M. Francisco DIAS LATORRE, Directeur général des services juridiques et de la coopération territoriale
- Iñaki GALDEANO LARIZGOITIA, Chef des services techniques, Association des municipalités basques EUDEL

- **Fédération madrilène des municipalités (FMM)**

- M. David PEREZ GARCIA, Président de l'Association et maire d'Alcorcón

### Réunion avec le ministère des Finances et de l'Administration publique

- M. Jaime PARRONDO AYMERICH, Directeur général de la coordination des compétences avec les régions autonomes et les entités locales
- Mme Paqui SANTONJA, conseillère spéciale, Direction générale de la coopération autonome et locale
- M. Enrique ORDUÑA, Directeur-adjoint de l'administration locale
- M. Gabriel HURTADO, Directeur-adjoint des études et du financement des collectivités locales

- Mme Socorro PROUS, chef-adjointe des relations internationales de la Sous-Direction des affaires générales et de la coordination

#### **Réunion conjointe avec les représentants de la Communauté autonome de Castille-La Manche**

- **Gouvernement de la Communauté autonome de Castille-La Manche**
  - Mme María del Mar ESPAÑA MARTÍ, vice-ministre régionale de la Communauté autonome de Castille-La Manche, responsable du cabinet du Président et de l'administration publique de la région
  - M. Carlos CORROTO GOMEZ, Secrétaire général du cabinet du Président et de l'administration publique de la région
  - Mme Rosario REY GARCIA, Directrice générale du budget et des fonds communautaires
  - M. Manuel AGUILAR CASTILLEJO, Directeur général de la politique financière
  - M. Javier SERRA RECIO, Directeur du Bureau pour le contrôle et l'efficacité budgétaires
- **Parlement de la Communauté autonome de Castille-La Manche**
  - M. Francisco GIL-ORTEGA RINCON, Vice-Président du Parlement
  - Mme Cesarea ARNEDO MEGIAS, Première Secrétaire du Parlement

**Jeudi 7 juin 2012 – Madrid**

#### **Rencontre avec le Sénat espagnol**

- M. Francisco Manuel DE LA TORRE PRADOS, Président, commission des collectivités locales
- M. José Fernanco MERINO MERCHAN, conseiller auprès de la commission des collectivités locales
- Mme María FRANCO VICENTE DE VERA, administratrice en charge des relations internationales

#### **Rencontre avec la Cour nationale des comptes**

- M. Manuel NUNEZ PEREZ, Président
- M. Gregorio CUÑADO AUSÍN, directeur technique auprès de la Présidence
- Mme Pilar COBOS RUIZ DE ALDANA, directrice technique adjointe, conseillère juridique auprès de la Présidence
- M. Ulpiano SAN MARTÍN CASTELLANOS, directeur technique du Service des comptes des communautés autonomes
- Mme Ana PUY FERNÁNDEZ, directrice technique du Service des comptes des collectivités locales
- M. Jerónimo HERNANDEZ CASARES, interprète de la section espagnole de la SAI

#### **Rencontre avec M. Rafael Ribó i Massó, le médiateur de la Catalogne**

#### **Rencontre avec la Cour constitutionnelle d'Espagne**

- M. Pascual SALA SANCHEZ, Président
- M. Pablo PEREZ TREMPES, juge
- M. Ignacio BORRAJO, conseiller et chef du Département des études, de la bibliothèque et de la documentation de la Cour
- M. Juan VILLAR ESCUDERO, Chef du Cabinet du Président

#### **Rencontre avec le Congrès espagnol**

- Mme María del Carmen QUINTANILLA BARBA, Présidente de la commission de l'égalité
- M. José Ignacio SANCHEZ AMOR, Président de la commission constitutionnelle

**Vendredi 8 juin 2012 – Madrid****Rencontre avec la Ville de Madrid**

- M. Cayetano PRIETO ROMERO, Directeur général de l'organisation et du régime juridique
- Mme María de los Ángeles ROMERA AYLLÓN, Directrice générale de la politique

**Rencontre avec la Communauté de Madrid**

- M. Borja COROMINAS FISAS, Directeur général des affaires européennes et de la coopération avec l'Etat
- M. Miguel Ángel MUÑOZ MARTINEZ, Directeur général adjoint des affaires européennes
- M. José MIGUEL MUÑOZ, chef de cabinet du Président de l'Assemblée
- Un membre du Département de l'économie et du Trésor du Gouvernement régional

**Rencontre avec la Chambre des comptes de la Communauté de Madrid**

- M. Emilio GARCIA HORCAJO, responsable du Rapport d'audit sur les collectivités locales
- M. Marino DIAZ GUERRA, responsable du Rapport sur l'analyse de l'obligation de présenter les comptes du secteur public de Madrid

**Rencontre avec la Fondation sur la démocratie et la gouvernance locale (FDGL)**

- M. Carles ROSSINYOL I VIDAL, Vice-Président de la Fondation, Vice-Président de la commission des finances et des ressources internes de la province de Barcelone et élu de la municipalité de Sabadell

**ANNEXE 2 – PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRES EN ESPAGNE – PARTIE 2  
(14 JANVIER 2013)**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN ESPAGNE  
Madrid, 14 janvier 2012**

**PROGRAMME**

**Délégation du Congrès**

Rapporteurs

M. Marc COOLS	Corapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, GILD <sup>43</sup> Membre de la commission de suivi du Congrès Conseiller municipal, Uccle (Belgique)
M. Leen VERBEEK	Corapporteur sur la démocratie régionale Chambre des régions, SOC <sup>1</sup> Membre de la commission de suivi du Congrès Commissaire de la Reine de la province du Flevoland (Pays-Bas)

Expert

M. Francesco MERLONI	Consultant (Italie) Président du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi du Congrès Courriel : <a href="mailto:stephanie.poirel@coe.int">stephanie.poirel@coe.int</a>
----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Interprétation consécutive : espagnol et anglais

---

<sup>43</sup> GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès



**Lundi 14 janvier 2013**

**Rencontre avec M. Antonio Germán BETETA BARREDA, secrétaire d'Etat à l'Administration publique**

Mme Rosana NAVARRO, Secrétaire général pour la coordination des collectivités autonomes et locales  
M. Juan Ignacio ROMERO, Directeur général de la coordination des compétences avec les Communautés autonomes et les collectivités locales  
Mme Paqui SANTONJA, conseillère spéciale, Direction générale de la coopération autonome et locale

**Rencontre avec M. Iñigo DE LA SERNA HERNAIZ, Président de la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP)**

M. Angel FERNANDEZ DIAZ, Secrétaire général de la FEMP

**Rencontre avec les membres de la délégation nationale espagnole du Congrès**

Mme Ana Isabel ALOS LOPEZ, maire de Huesca, Présidente de la délégation espagnole du Congrès  
M. Inigo DE LA SERNA HERNAIZ, maire de Santander  
Mme Ibone BENGOTXEA OTAOLEA, maire adjointe de Bilbao et présidente de l'Association des municipalités basques (EUDEL)  
M. Antonio GONZALEZ TEROL, membre de l'Assemblée de Madrid  
Mme Carolina HERNANDEZ TORRES, membre du Parlement de Castille-La Manche  
M. Pedro PUY FRAGA, porte-parole du Parlement de Galice  
Mme Pilar VARGAS MAESTRE, membre du Parlement d'Estrémadure  
  
Mme Mar ZABALA MANDARAS, Secrétaire générale de l'EUDEL