

Jan Iwanek

Uniwersytet Śląski

Hiszpańska autonomia terytorialna w perspektywie Polski

SŁOWA KLUCZOWE: autonomia Śląska, decentralizacja, autonomia terytorialna, regionalizm, państwo autonomiczne

KEYWORDS: Silesia autonomy, decentralization, territorial autonomy, regionalism, autonomous state

Decentralizacja polskiego ustroju, po latach niedemokratycznego i scentralizowanego systemu PRL-u, zasługuje na krytyczną ocenę. Wynika ona nie tylko z dwuetapowości świadczącej o braku kompleksowej koncepcji decentralizacji państwa u progu transformacji demokratycznej w latach 1989-1990, ale także i z ograniczonych, w mojej opinii, uprawnień jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszych latach transformacji, do czasu wejścia w życie reformy trójstopniowego samorządu terytorialnego 1 stycznia 1999 r., zarówno rozwiązania ustrojowe, jak i debata publiczna nad kierunkami reformy były znacznie ograniczone i zminimalizowane. Niejednokrotnie też przywoływano argumenty o potrzebie budowy silnego państwa, którego mocą był prymat jego władz centralnych. Nierzadko pojmowano regionalizację, także w literaturze naukowej, jako niższą fazę rozwoju państwowości i słabej integracji społecznej. Postulaty regionalizacji, bardzo słabe, jeśli nie liczyć autonomistów Śląska, jakie pojawiły się u progu dekady lat 90. (powrotu do tzw. ziem w znaczeniu historycznym, kulturowym i gospodarczym), zostały spełnione tylko częściowo wraz z nowym podziałem terytorialnym państwa i reformą samorządu terytorialnego. Dynamika zmian tamtych pierwszych lat transformacji w dziedzinie decentralizowania systemu państwowego była nie tylko spowolniona, ale i ograniczona. Niewielkie były też zmiany na gruncie nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., gdyż tylko samorząd gminny stał się pojęciem konstytucyjnym. Zyskał on co prawda dzięki temu na swej pozycji prawnoustrojowej, tym niemniej nie może ująć krytycznej uwadze, że Konstytucja nie tylko nie regulowała nic ponad to, ale nawet niczego nie zapowiadała, pozostawiając ewentualną dalszą reformę ustroju terytorialnego państwa zwykłej regulacji ustawowej, czyli woli aktualnie rządzących. Brak

odniesień konstytucyjnych o regionach jako jednostkach decentralizujących polski system polityczny był zatem charakterystyczny dla oceny stanu politycznych wyobrażeń polskich elit w dekadzie lat 90. Działo się to w czasie, kiedy niektóre dojrzałe demokracje europejskie regionalizację państwa znacznie zaawansowały (nawet tradycyjnie scentralizowana Francja). Pomimo istnienia sprawdzonych wzorców w Europie, tak istotne kwestie zostały pozbawione sankcji konstytucyjnej, a tym samym ich prawna trwałość pozostała znacznie mniejsza niż samorządu gminnego. Najwyraźniej uznawano wówczas, przez około 10 lat, że to rozwiązanie jest całkowicie wystarczające. Musi to budzić zdziwienie także i z tego powodu, że nierzadko po latach scentralizowanego systemu, jakim był ustroj PRL, w państwach o podobnym doświadczeniu historycznym wprowadzano bez mała na początku transformacji demokratycznej głębokie reformy decentralizacyjne. Niepodjęcie tego zagadnienia z racjonalnego punktu widzenia jest niezrozumiałe także i dlatego, że Polska ma przecież bogate doświadczenia autonomii politycznej województwa śląskiego z okresu II Rzeczypospolitej. Pomimo polityki centralizacyjnej, jaką prowadzono po zamachu majowym z 1926 r., i demokratycznej ułomności ustroju Polski z lat 1926-1939 doświadczenie autonomii śląskiej, jak dowodzą współczesne badania historyczne, w istotny sposób przyczyniało się do osłabienia konfliktów narodowych, społecznych i kulturowych na Górnym Śląsku, a tym samym sprzyjało procesom integracyjnym regionu z państwem polskim¹.

Otoczenie zewnętrzne

W ocenie polskiej decentralizacji należy także odnieść się do roli i wpływu otoczenia zewnętrznego (ponadnarodowego). Procesy te i zjawiska określam pojęciem demokracji transnarodowej (w przeciwieństwie do demokracji międzynarodowej), do której zaliczam całokształt doświadczeń i utrwalonych wzorców innych państw. Chodzi o nic innego jak o określoną grupę standardów, utrwalonych wzorców rozwiązań prawno-konstytucyjnych, procesów i zachowań politycznych instytucji politycznych (w tym państwowych), sądowych i społecznych, a także zachowań jednostek, które wykształciły się i utrwaliły w określonym kręgu kulturowym i czasie. Dotyczą także i akceptowanych, a przynajmniej tolerowanych idei politycznych w państwach demokratycznych pewnego kręgu kulturowego. Instytucje polityczne, idee polityczne to wytwory kulturowe, które podlegają przemieszczaniu się i wymianie. Stymulują także powstawanie idei ponadnarodowych. Decentralizacja odnosi się przeto do bardzo dynamicznej sfery zmiany współczesnego państwa demokratycznego. Jest jednym z jego

¹ Por. R. Kaczmarek, *Realizacja projektów autonomii w II RP*, [w:] *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. 1: *Teoria – historia*, red. M. Domagała, J. Iwanek, Toruń 2014, s. 162.

kanonów. Zmiany, jakie w ostatnich kilkudziesięciu latach obserwujemy w demokracjach europejskich, i to zarówno w tych dojrzałych, jak i w tych nowych, są znaczące i trwałe. Świadczą o przemianach ustrojów terytorialnych państw, ale także społeczeństw regionalnych i lokalnych. Doświadczenia te tworzą wspólną całość, która przy okazji jest znakomitym materiałem badawczym pozwalającym na formułowanie analitycznych wniosków, a także określenie cech ogólnych, abstrakcyjnych wszelkich ustrojowych postaci decentralizmu. Wyznaczają ponadto teoretyczne kierunki reform terytorialnych państw.

Dlaczego Hiszpania?

Doświadczenia decentralizacji Hiszpanii są ważne z kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że po latach frankistowskiego autorytaryzmu, scentralizowanego państwa opartego na koncepcji jednego narodu, hiszpańskie elity polityczne potrafiły przyjąć i wprowadzić ustrój terytorialny powszechnej autonomii terytorialnej w skali całego państwa. Po drugie dlatego, że rozwiązanie Hiszpanii jest znakomitą płaszczyzną porównań ustrojowych w skali demokratycznej Europy, a także inspiracją do dyskusji nad celowością i kierunkami reform decentralizacyjnych w takich państwach jak Polska. Nie może też ująć uwadze, że hiszpańska decentralizacja tylko po części wynikała z dążeń regionalnych. Nie obejmowały one w dekadzie lat 70. XX w. całej Hiszpanii i, w mojej opinii, tylko częściowo determinowały przyjętą reformę ustroju terytorialnego państwa. Dowodzi tego wprost art. 144 Konstytucji Hiszpanii z 29 grudnia 1978 r. (dalej CE)², na mocy którego władze centralne w interesie ogólnospołecznym mogły zainicjować powstanie wspólnoty autonomicznej nawet w tych prowincjach, w których takich dążeń własnych nie było. Uzasadnia to przekonanie, że hiszpańska regionalizacja była po części rezultatem racjonalizmu prawniczego polegającego na uniemożliwieniu nadania specjalnego statusu autonomicznego tylko wybranym regionom. Innymi słowy, powszechność autonomii miała w zamyśle zmniejszyć poziom dysproporcji międzyregionalnej.

Wskazanie i opisanie kryteriów stanowiących o pozycji ustrojowej hiszpańskich wspólnot autonomicznych musi być w znacznym stopniu zrelatywizowane. Współcześnie autonomia terytorialna oznacza rodzaj wykonywania władzy publicznej w państwie zdecentralizowanym, polegający na powszechności jego zastosowania na całym terytorium państwa lub na znacznym jego obszarze, opartej na zasadzie reprezentacji, z prawem do powołania lokalnego parlamentu i przed nim

² Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, „Boletín Oficial de Estado”, 29 XII 1978, nr 311. Polskie tłumaczenie: T. Mołdawa, *Konstytucja Hiszpanii*, Warszawa 1990.

odpowiedzialnego rządu, o konstytucyjnie gwarantowanych uprawnieniach własnych i niezbywalnych realizowanych poprzez ustawodawstwo wspólnotowe i podległą sobie administrację³. Pierwszą przesłanką mającą wpływ na pozycję wspólnoty w systemie politycznym jest bez wątpienia determinanta historyczna⁴. Nie jest to specyfika Hiszpanii. Zazwyczaj bowiem w państwach o silnej pozycji regionów (jak choćby Niemcy, Włochy, Szwajcaria, Belgia, Wielka Brytania) poszukujemy tego typu uzasadnień. Jednak specyfika Hiszpanii, w mojej opinii, polega na tym, że uzasadnienia dla historycznej odrębności wszystkich regionów tego kraju znacznie trudniej by znaleźć. Hiszpania, szczególnie w porównaniu z Włochami i Niemcami, odznacza się dłuższym okresem scalonego państwa na Półwyspie Iberyjskim. Choć rok 1492 pozostaje ze wszech miar symboliczny jako zakończenie rekonkwisty, to pełne scalenie Hiszpanii wymagało jeszcze dziesięcioleci. Niemniej jednak, pięć wieków to bez wątpienia okres na tyle długi i dla bytu państwowego znaczniejszy niż krótsze doświadczenie Belgii od 1830 r., Włoch od 1861 r.⁵ czy Niemiec po 1871 r.

Ocena pierwszych dwóch wieków (XVI-XVII) nie jest wśród historyków jedno-myślna. Dla jednych był to okres autorytaryzmu kastylijskiego, unifikacji państwa i centralizmu⁶, dla innych „Hiszpanii federalnej”⁷. Oceny te jednak do końca się nie wykluczają. Hiszpania przez wiele lat nie była jednolitym tworem politycznym⁸. Nie może jednak ująć uwadze, że hiszpański regionalizm nie rozwijał się harmonijnie ani też w jednakowym stopniu na całym obszarze państwa. Wyraźnie odróżniała się Katalonia, która nie tylko ze względu na swą odrębną historię przed włączeniem jej części do Hiszpanii, ale także i wywoływane w kolejnych stuleciach powstania, była konsekwentna w dążeniach emancypacyjnych. Również prowincje baskijskie, choć nie tak zintegrowane jak katalońskie⁹, należy zaliczyć do wyraźnie odrębnych regionów Hiszpanii. Nie sposób także pominąć odrębności etnicznej celtyckiej Galicji. Dość powszechnie przyjmuje się, że te trzy regionalizmy (jeśli zaliczać Nawarrę do wspólnoty

³ Szerzej J. Iwanek, *Pojęcie autonomii terytorialnej we współczesnej europejskiej przestrzeni demokratycznej*, [w:] *Autonomia terytorialna...*, s. 9-25.

⁴ Wykorzystałem poniżej fragmenty mojej publikacji nt. *Wspólnota autonomiczna w ustroju polityczno-prawnym Hiszpanii*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań, księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, t. 2, red. R. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 256 i nast.

⁵ Choć pełne zjednoczenie mogło nastąpić po opuszczeniu Rzymu przez wojska francuskie chroniące od czasów wiosny ludów papieża Piusa IX. Wojna francusko-pruska miała zatem zbawienne znaczenie dla dokończenia procesu scaleniowego Zjednoczonego Królestwa Włoch.

⁶ Por. A. Beevor, *Walka o Hiszpanię 1936-1939*, Kraków 2009, s. 32-35.

⁷ Ten bez wątpienia kontrowersyjny pogląd wyraża jeden z wybitnych historyków Hiszpanii S.G. Payne, *Pierwsza hiszpańska demokracja*, Warszawa 2009, s. 26.

⁸ Co wyraźnie akcentują M. Tuñon i in., *Historia Hiszpanii*, Kraków 1999, s. 261 i nast.

⁹ Trzy prowincje konstytuujące współcześnie Kraj Basków są jednostką odrębną nie tylko w stosunku do Hiszpanii, ale także do baskijskiej Nawarry, korzystającej od czasów średniowiecza ze statusu odrębności politycznej.

baskijskiej – co jest opinią i uproszczoną, i dyskusyjną)¹⁰ mają charakter tradycyjny i mocne uzasadnienie historyczne. Od dawna także artykułowane było poczucie własnej odrębności i regionalnej tożsamości społecznej (co znajduje wyraz we własnych, niekastylijskich językach). Dziewiętnastowieczna słabość państwa, co jest opinią historyczną powszechnie akceptowaną, przyczyniła się do tym większego uzewnętrznienia owych regionalizmów, choć sprzyjała przede wszystkim wzrostowi znaczenia lokalnych koterii i kacykowstwa¹¹. Nikły stopień zintegrowania państwowego i ogólnonarodowego musiał sprzyjać pobudzeniu regionalnemu. Do pewnego stopnia znalazło to wyraz w projekcie konstytucji republikańskiej z 1873 r.¹², konstytucji federalnej, co należy podkreślić. Proklamowanie tzw. I republiki w 1873 r. było raczej rezultatem sporów w łonie rojalistów i chwilowej przewagi obozu republikańskiego niż wyrazem szerszego i trwałego poparcia dla nowego ustroju. „[...] republiki nie przyniosła do Hiszpanii ani rewolucyjna fala, ani masowe wystąpienia w całym kraju... wybrano tę formę rządów, gdyż – po prostu – nie było innego wyjścia” – piszą autorzy cytowanej historii Hiszpanii¹³. Nie można jednak ani przeceniać, ani tym bardziej nie doceniać tego, że republikański projekt konstytucji po raz pierwszy wymieniał regiony hiszpańskie (w tym zamorskie) jako jednostki projektowanego państwa federalnego¹⁴. Było to jednak wydarzenie, któremu nie towarzyszyło trwałe i silne poparcie polityczne, a interwencja wojska przywróciła warunki restauracji monarchii i uchwalenia nowej konstytucji w 1876 r. Konstytucja ustanawiająca ustrój monarchii konstytucyjnej, której następcze reformy polityczne i akty prawne przetrwały do czasów upadku II Republiki, była w porównaniu z wcześniejszym okresem względnie trwała. Proklamowanie II Republiki i uchwalenie konstytucji w 1931 r. było istotną okolicznością pozwalającą na kształtowanie ustroju autonomii terytorialnej w Hiszpanii. W art. 11 i następnych konstytucja ta przewidywała nadanie „autonomii politycznej i administracyjnej” każdemu regionowi, który o to wystąpi. W burzliwych kilku latach II Republiki zdołano ją nadać jedynie Katalonii i Krajowi Basków. Autonomie dla Galicji, Aragonii i Andaluzji zakończyły się na etapie projektów. Wojna domowa, jaką wywołał Francisco Franco w lipcu 1936 r., bez rozstrzygnięcia w tym miejscu, na ile władze w Madrycie

¹⁰ Warto odnotować, że przygotowywane w II Republice projekty statutów autonomicznych dla Kraju Basków obejmowały również prowincję Nawarrę. Zostały jednak przez nią oprotestowane.

¹¹ Trafnie zauważa A. Sroka, że słabość państwa sprzyjała „kacykowstwu” i osłabiała poczucie ogólnonarodowej tożsamości Hiszpanii (*Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008, s. 75).

¹² Konstytucja nie weszła w życie z powodu interwencji armii i przywrócenia monarchii.

¹³ M. Tuñon, *op. cit.*, s. 484.

¹⁴ Art. 1 projektu stanowił, że „Naród hiszpański tworzą stany (państwa) Andaluzji Górnej, Andaluzji Dolnej, Aragonii, Balearów, Wysp Kanaryjskich, Nowej Kastylji, Starej Kastylji, Katalonii, Kuby, Estremadury, Galicji, Murcji, Nawarry, Puerto Rico, Walencji, regionów Basków”. Por. J.T. Villarroya, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid 1989, s. 99. Warto zwrócić uwagę, że projektowany przepis zawierał pojęcie stanów (*los Estados*), a nie regionów czy narodów.

były zdolne, w poprzedzającym rewoltę okresie, do kontrolowania wydarzeń w kraju, przeszkodziła temu procesowi. Pozostanie już dzisiaj bez odpowiedzi pytanie, czy regionalizacja oparta na statutach autonomicznych objęłaby całą Hiszpanię. Konstytucja republikańska określała Hiszpanię państwem integralnym. Nie posługiwała się pojęciem państwa federalnego czy unitarnego. Jest to powszechnie odnotowywane w literaturze. Mniej znana jest natomiast opinia wyrażona przez posła L. Jiméneza de Asúa, jeszcze w 1931 r. Twierdził on bowiem, że pojęcie państwa integralnego zrywa z dotychczasowym klasycznym, dychotomicznym podziałem państw na federalne i unitarne¹⁵. Być może była to pierwsza opinia o tym, że państwo nazywane dzisiaj „zatomizowanym” można traktować jako formę pośrednią między federalizmem a unitaryzmem. W sumie jednak procesy autonomiczne objęły, z różnym powodzeniem, pięć wymienionych regionów. Pozwala to z całym przekonaniem potwierdzić tezę, że determinanta historyczna w przypadku Hiszpanii choć ma ważne znaczenie, to jednak jest fragmentaryczna i relatywna. Nie odnosi się ani do wszystkich regionów, ani też nie ma charakteru bezwzględny. Choć była przesłanką ważną, to nie mogła zatem mieć decydującego wpływu przy konceptualizacji i tworzeniu podstaw prawno-konstytucyjnych dla wszystkich (!) regionów współczesnej Hiszpanii. Do pewnego stopnia przejawiało się to w okresie opracowywania obecnej konstytucji, w latach 1977-1978. Wówczas nie tylko nie było jednoznacznych stanowisk o wyborze monarchii konstytucyjnej jako formy państwa (PSOE – Partido Socialista Obrero Español była zwolenniczką republiki), ale także i zakresu autonomii. Katalońska *Convergència y Unió* nie popierała idei przyznania autonomii wszystkim regionom¹⁶. Prawicowa Partia Ludowa, występująca wcześniej pod nazwą Sojusz Ludowy (*Alianza Popular*), która w okresie opracowywania konstytucji nie była entuzjastką daleko posuniętej decentralizacji państwa, po latach doświadczeń oceniła ten okres jako ważny dla demokratyzacji kraju¹⁷. Wypada zatem stwierdzić, że tzw. klasyczne przesłanki nadawania ustroju autonomii terytorialnej (jak specyfika geograficzna, etniczna, historyczna, kulturowa, gospodarcza) występowały w Hiszpanii jedynie wobec kilku regionów, w tym prowincji wyspiarskich (Baleary i Wyspy Kanaryjskie), w żadnym jednak razie nie mogły uzasadniać nadania autonomii wszystkim regionom, a nawet pojedynczym prowincjom.

¹⁵ Por. Discurso de L. Jiménez de Asúa, „Diario de Sesiones” de 27 de agosto de 1931, núm. 28, s. 642 i nast.

¹⁶ Por. C.R. Aquilera de Prat, *Nacionalismos y autonomías*, Barcelona 1993, s. 108.

¹⁷ Egzemplifikacją może być pogląd wyrażony przez Mariano Rajoy na długo przedtem, zanim został liderem Partii Ludowej, a tym bardziej premierem Hiszpanii, który autonomizację postrzegał jako demokratyzację zarówno w odniesieniu do praw jednostek, jak i praw kolektywnych czy terytorialnych. M. Rajoy, *Los problemas de la organización territorial de Estado después de los acuerdos autonómicos*, [w:] *Organización territorial del Estado*, Salamanca 1993, s. 43.

Cechy hiszpańskiej autonomii terytorialnej

Konstytucja Hiszpanii w art. 137 stanowi, że „Państwo terytorialnie zostaje zorganizowane w gminy, prowincje i wspólnoty autonomiczne”. Ten przepis konstytucyjny przesądza zatem o istnieniu wspólnot. Ich ukonstytuowanie nie zależy już od dobrej woli ich powołania (jak to regulowała konstytucja z 1931 r.). Ta wszak bezpośrednio wiązała jedynie w odniesieniu do procedur tworzenia regionów autonomicznych. Trafnie zauważa Enrique Álvarez Conde, kiedy pisze, że autonomia jest określona jako prawo uznane, a nie nadane¹⁸. To niezwykle istotna przesłanka, gdyż przesądza o istnieniu i oparciu wspólnot autonomicznych na normach konstytucyjnych. Decentralizacja oparta li tylko na normach ustaw zwykłych nie spełniałaby takiego warunku. Do czasu wydania konstytucji, w 12 regionach ukonstytuowały się już wspólnoty autonomiczne na podstawie statutów tymczasowych (tzw. preautonomicznych). Przesadne byłoby jednak przekonanie, że żądania szerokiej autonomii po upadku frankizmu były powszechne w całym kraju. Poza trzema regionami (Katalonii, Kraju Basków i Nawarry) i do pewnego stopnia Andaluzją, procesy autonomizacji były bardziej inspirowane przez polityczne elity niż przez oddolne żądania i oczekiwania społeczne. Dlatego też na reformy struktury terytorialnej państwa należy patrzeć przede wszystkim jak na wynik racjonalnego myślenia prawniczego. Innymi słowy, regulacje konstytucyjne wybiegały znacznie poza społeczne żądania. Ustrój Hiszpanii w znacznym stopniu kształtował się bardziej jako demokracja racjonalna niż empiryczna. Konstytuanta skorzystała rzecz jasna z precedensów, w szczególności z art. 11 konstytucji z 1931 r. i z art. 131 konstytucji Włoch z 1947 r. Konstytucja rozstrzygała też jednoznacznie i kategorycznie (inaczej niż konstytucja II Republiki) o unitarnym charakterze państwa (art. 2 CE) i zakazie federalizowania się regionów autonomicznych (art. 145.1 CE). Nie brakuje jednak opinii odmiennych, także w piśmiennictwie hiszpańskim. Jedynie dla przykładu można przytoczyć pogląd Javiera Ruipereza, który pisał: „[...] tak zwane państwo regionalne nie jest niczym, jak jedną ze strukturalnych postaci państwa federalnego”¹⁹.

Konstytucyjna wizja rozwoju systemu autonomii terytorialnej polegała nie tylko na możliwości odwołania się do tzw. tradycyjnych przesłanek autonomii terytorialnej, a wręcz na możliwości pominięcia takich przesłanek, o ile taka byłaby wola społeczeństw lokalnych²⁰. Nie było przeszkód, by region autonomiczny nie przekraczał granic jednej prowincji. O pierwszej możliwości stanowi art. 143.1, na mocy którego

¹⁸ E. Álvarez Conde, *Curso de derecho constitucional*, vol. 2, Madrid 2005, s. 453.

¹⁹ J. Ruipèrez, *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid 1994, s. 123-124.

²⁰ Prawne aspekty powstawania wspólnot autonomicznych po raz pierwszy ogłosiłem w pracy *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, [w:] *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996, a część opisanych tam zagadnień wykorzystałem w tej publikacji.

graniczące ze sobą prowincje o wspólnych cechach historycznych, kulturalnych i gospodarczych, a także terytoria wyspiarskie mogły ukonstytuować się we wspólnoty autonomiczne. A ponadto, i to stanowi o przekroczeniu granicy poza typowe, wcześniej znane i stosowane w wielu państwach warunki autonomii, na podstawie art. 144, za zgodą Korteżów Powszechnych, w interesie ogólnonarodowym można było powołać wspólnotę autonomiczną bez spełniania powyższych warunków – w granicach jednej prowincji, a nawet na terytorium niewchodzącym w skład prowincji (chodziło bez wątplenia o miasta Ceuta i Melilla). Dzięki temu nie wyróżniono żadnego terytorium, gdyż wszystkim jednostkom terytorialnym stworzono możliwość przekształcenia się we wspólnotę, nawet bez ich własnej inicjatywy. Autonomia terytorialna przestała być zatem przywilejem ustrojowym, ale stała się udziałem wszystkich. Znaczenie tego przepisu należy szczególnie docenić, gdyż jest wynikiem racjonalnego myślenia prawniczego polegającego na utworzeniu drogi do pełnej autonomizacji wszystkich jednostek terytorialnych. Stworzono także podstawy nowoczesnego systemu decentralizacji państwa unitarnego, opartego na przesłankach racjonalnych, prawniczych. Z czasem system ten pobudził bez wątplenia polityczne interesy społeczeństw regionalnych i lokalnych, sprzyjał i sprzyja kreowaniu regionalnych, a także lokalnych partii politycznych, regionalnych i lokalnych systemów partyjnych. A nadto doprowadził do decentralizacji w łonie partii ogólnokrajowych, skutecznie blokując rozwijanie się partii typu wodzowskiego.

Istotne było również zagadnienie uchwalania statutów regionów autonomicznych, które na mocy konstytucji są „podstawowym aktem ustrojowym każdej wspólnoty autonomicznej, a państwo uznaje je i zapewnia ich ochronę jako integralnej części jego porządku prawnego” (art. 147.1 CE). Stanowienie ich mogło nastąpić w dwojaki sposób. Pierwszy regulował art. 146. Projekt mógł zostać przygotowany przez zgromadzenie deputowanych i senatorów Korteżów wybranych w zainteresowanych prowincjach, wspólnie z członkami ciał przedstawicielskich w prowincjach. Był następnie przekazywany do parlamentu jako propozycja ustawodawcza. Druga ewentualność polegała na aktywnym udziale przyszłej wspólnoty, o ile zachodziły okoliczności z art. 151 CE. Inicjatywa utworzenia wspólnoty musiała uprzednio uzyskać poparcie trzech czwartych gmin i zostać zatwierdzona w drodze referendum lokalnego absolutną większością głosów. Po spełnieniu tego wymogu i po zatwierdzeniu przez komisję konstytucyjną Korteżów projekt był poddawany ponownemu głosowaniu ludowemu, choć już wystarczała jedynie zwykła większość głosów. Ostatnia faza polegała na zatwierdzeniu statutu przez obie izby parlamentu. W razie nieuzyskania zgody komisji konstytucyjnej, projekt taki przekształcał się w zwykłą propozycję ustawodawczą. W każdym jednak przypadku statut był uchwalony w formie ustawy organicznej (bezpośrednio rozwijającej przepisy konstytucji).

Proces ten trwał kilka lat. Pierwszym z wielu aktów prawnych była ustawa organiczna z 18 grudnia 1979 r. o statusie organicznym Kraju Basków, ostatnią zaś ustawa organiczna z 25 lutego 1983 r. o statusie autonomicznym Kastylii i Leon. W rezultacie powstało 17 wspólnot. Ostatni etap, o mniejszym znaczeniu, nastąpił już w dekadzie lat 90. Wówczas to miasta o statusie specjalnym, Ceuta i Melilla, podlegające bezpośrednio władzom w Madrycie, uzyskały statuty miast autonomicznych. Był to okres bogaty w wydarzenia, nie tylko zresztą z powodu autonomizacji regionów, ale też i konsolidowania demokracji. Procedury autonomizacji w zdecydowanej większości przebiegały bez przeprowadzania referendum, czyli zgodnie z art. 143.2, w związku z art. 146 CE. Jedynie w przypadku uchwalania statutów dla Kraju Basków, Katalonii, Galicji i Andaluzji zastosowano procedury z art. 148.1 pkt 1 i 2 CE, które polegały m.in. na możliwości organizowania własnych instytucji samorządowych, zmiany granic gmin, a także uzyskania znacznie większych uprawnień.

Art. 152 CE gwarantuje wspólnotom posiadanie własnego wybieralnego parlamentu, lokalnego rządu na zasadach analogicznych jak władze centralne. Regularnie zatem w okresach czteroletnich odbywają się w Hiszpanii wybory regionalne (ostatnie w większości wspólnot przeprowadzono w 2011 r.). Organy wspólnot podlegają kontroli jedynie Trybunału Konstytucyjnego, sądownictwa administracyjnego i Trybunału Obrachunkowego. W ograniczonym zakresie także kontroli rządowej. Dotyczy to tzw. uprawnień delegowanych na podstawie art. 153 CE. Nie ma zatem mowy o instytucji nadzoru (z wyjątkami), tak często stosowanej w przypadku systemu opartego na samorządzie terytorialnym. Kontrola sądowa jest niekwestionowana, jednak nie jest możliwa jej szybka realizacja. Mechanizm nadzoru przewiduje jedynie art. 155 CE. Nie zależy on jedynie od woli rządu. Chodzi o przypadki, gdy wspólnota nie wykonuje zobowiązań nałożonych na nią samą konstytucją i ustawami lub w sposób istotny narusza interes ogólny państwa. Wówczas to przy poparciu większości absolutnej Senatu można zastosować środki wymuszające zmierzające do wykonania tych zobowiązań lub dla ochrony interesu powszechnego. Musi jednak nastąpić uprzednie upomnienie premiera wspólnoty, a także wymagana jest konsultacja rządowa w Radzie Stanu (Consejo de Estado – konstytucyjny, niezależny organ doradczy rządu). Przepis art. 155 ma bez wątpienia charakter wyjątkowy. Jego celem jest ochrona unitarnego charakteru państwa.

Ustanowiony w ten sposób porządek prawny wspólnot ma charakter trwały. Warto to mocno podkreślić. Jego zmiana możliwa jest tylko według reguł przewidzianych statutami, a w przypadku statutu nadanego przy zastosowaniu referendum zachodzi konieczność przeprowadzenia także referendum.

Wspólnoty mają prawo do stanowienia ustaw regionalnych. Poza prawem wybierania swych organów, wspólnoty w zakresie uzyskanych uprawnień różnią się między

sobą. Ich statuty mają przecież charakter zindywidualizowany. Zakres spraw publicznych, które mogły być przekazane wspólnotom, jest znaczny. Artykuł 148 CE wymienia takie materie, jak: planowanie przestrzenne, urbanistyka, mieszkalnictwo, roboty publiczne, transport kolejowy i drogowy, porty, lotniska sportowe, rolnictwo i hodowla, ochrona środowiska, gospodarka leśna, systemy nawadniania, rybołówstwo na wodach wewnętrznych, targowiska, polityka gospodarcza regionu, rzemiosło, kultura i badania naukowe, sport i turystyka, zdrowie i opieka medyczna, służby ochrony. Konstytucja oczywiście reguluje materie zastrzeżone dla władz centralnych (art. 149.1). A ponadto te, które nie zostały wymienione w art. 148 i nie zostały zastrzeżone dla państwa, w celu ich przekazania wspólnotom. Artykuł 150 CE stanowi wyraźnie, że w drodze ustawy Kortezy mogą delegować część uprawnień należących do kompetencji państwa. Może także w drodze delegowanej ustawy upoważnić władze wspólnoty do stanowienia norm prawnych regulujących materie im przekazane. Przedmiotem delegacji nie mogą być tylko te materie, które z natury rzeczy nie mogą być delegowane. Innymi słowy, chodzi o zwykłe granice delegacji, które także dotyczą rządu centralnego. Obowiązuje stara zasada *delegata potestas non delegatur*. Warto zwrócić uwagę, że w dwóch wspólnotach (Kraju Basków i w Katalonii) funkcjonują własne regionalne policje (Ertzaintza i Mossos d'Escudra). W sumie jednak obserwujemy wyraźne odesłanie do regulacji statutowej wspólnot ich zakresu kompetencyjnego, bo choć Konstytucja w zasadzie ogranicza się do określenia pewnych cech autonomii, to jednak sfera wyłączeń kompetencyjnych, a tym samym zastrzeżonych dla władz centralnych uprawnień, jest w zasadzie ograniczona²¹. Pozostaje także kwestia odpowiedzi na pytanie: na rzecz kogo działa zasada domniemania kompetencji? Zdania są podzielone, także w piśmiennictwie hiszpańskim, w którym znajdujemy opinie, że podobnie jak w Niemczech czy w Austrii działa ona na korzyść jednostek wspólnotowych (Eliseo Aja, Muñoz Machado). Pogląd ten jednak wydaje się zbyt daleko idący, gdyż stawiałby pod znakiem zapytania unitarny charakter państwa. Raczej mamy do czynienia z dość wyraźnym podzieleniem kompetencji publicznych, zarówno w zakresie ustawodawstwa, jak i w zakresie wykonawstwa. Rafael Jimènez Asencio zauważa, że „hiszpański model autonomiczny nie ustanawia żadnej klauzuli ogólnej o przyznaniu kompetencji, ani na rzecz państwa (władz centralnych), ani na rzecz danej struktury autonomicznej²².

Istotnym uprawnieniem wspólnot jest prawo do ustalania i pobierania podatków (art. 133.2 CE), a także prawo do udziału w dochodach państwa (art. 157 CE) i do dochodów własnych. Przepis art. 156.1 stanowi o autonomii finansowej wspólnot w celu

²¹ Por. G. Trujillo, *Consideraciones sobre la identidad constitucional de Estado Autonómico*, [w:] *Organización territorial*, s. 121.

²² R. Jimènez Asencio, *Las competencias autonomicas de ejecución de la legislación de Estado*, Madrid 1993, s. 65-66.

wykonania swych kompetencji. Uprawnienia te były niejednokrotnie przedmiotem negocjacji między niektórymi wspólnotami (głównie Katalonią) a rządem centralnym, szczególnie wówczas gdy ugrupowania rządzące musiały korzystać z poparcia parlamentarnej partii regionalnych.

Prawo do własnej administracji wspólnotowej to kolejne uprawnienie. Z art. 149.1 CE wynika wyłączna kompetencja państwa w zakresie regulowania podstaw ustroju prawnego administracji publicznej oraz statusu jej funkcjonariuszy. Hiszpański Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni tego przepisu, stwierdził, że prawo to nie może oznaczać ograniczenia wspólnot do samoorganizowania się. Orzekł także, że uprawnienia państwa nie oznaczają wyłączności państwa do jednostronnego włączenia w strukturę wspólnoty organu hierarchicznie podległego administracji państwowej. Został w ten sposób wyrażony wyraźny nakaz współdziałania i dążenie do konsensusu²³. Statuty wspólnot rozstrzygają kwestie, za pośrednictwem jakich organów administracyjnych wykonywane są zadania wspólnoty. Pośród znanych dwóch rozwiązań: administracji pośredniej i administracji binarnej, statuty poszczególnych wspólnot bądź to nie przewidują administracji pośredniej, bądź wyraźnie wypowiadają się na jej rzecz. Na przykład Andaluzja, Aragonia, Kastylija la Mancha wybrały rozwiązanie administracji pośredniej. Prawo do tworzenia własnych, konkretnie wskazanych jednostek administracyjnych wynika wprost z przepisów statutowych, które przecież stanowione są przez władze centralne w formie ustaw organicznych, a przepisy Konstytucji dotyczą podstaw. Innymi słowy, Konstytucja nie zakazuje tworzenia takich organów wspólnotowych, odsyłając tę kwestię do późniejszej regulacji statutowej. Opinia ta jest ważna, gdyż w początkowym okresie sądzono (ewoluowało także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego), że wspólnoty mają jedynie prawo do decydowania o swej terytorialnej organizacji politycznej²⁴.

Wspólnoty mają prawo do określonego udziału w sprawowaniu władzy na poziomie centralnym. Dotyczy to w szczególności prawa do wnoszenia propozycji ustawodawczych. Inicjatywa ta ma charakter pośredni. Na podstawie art. 87.2 CE parlamenty wspólnotowe mają prawo do wnoszenia takich propozycji, jednak za pośrednictwem rządu (z wymogiem aprobaty) bądź za pośrednictwem prezydium Kongresu Deputowanych. Sytuacja prawna organów wspólnotowych w tej dziedzinie przypomina rozwiązania odnoszące się do inicjatywy ludowej (w Hiszpanii z wymogiem poparcia co najmniej 500 tys. obywateli). Korzystniejsza jest droga składania propozycji (pojęcie propozycji ustawodawczej jest nazwą formalną) za pośrednictwem Kongresu, gdyż taka

²³ Por. STC 277/1988 z 29 listopada.

²⁴ Por. J. López-Medel Báscones, *Entidades locales y descentralización en un Estado Autonomico*, Santander 1994, s. 73 i nast.

inicjatywa jest badana tylko pod względem formalnym. Nie ma ograniczeń przedmiotowych takich propozycji, z wyjątkiem spraw dotyczących Korteżów²⁵.

Partie regionalne w Korteżach

Ważną kompetencją wspólnot jest prawo do obsadzania części składu Senatu. Izba ta została określona w art. 69 CE reprezentacją terytorialną. Konstytucja określiła wybór senatorów w prowincjach, a nadto powoływanie ich w drodze desygnacji przez zgromadzenia ustawodawcze albo inne najwyższe organy wspólnot autonomicznych (tzw. senatorów regionalnych). Każda wspólnota może desygnować co najmniej po jednym senatorze, a ponadto następnych w zależności od liczby mieszkańców. Desygnacja senatorów ma zapewnić adekwatną reprezentację proporcjonalną. Zasada reprezentacji terytorialnej izby wyższej nie jest niczym szczególnym w państwach federalnych. W państwach unitarnych, choć nie jest ona zazwyczaj wyrażona wprost, to z przepisów konstytucji lub prawa wyborczego wynika reguła wyłaniania reprezentacji bezpośredniej albo pośredniej w jednostkach terytorialnych. Konstytucja Hiszpanii spaja jednakże te dwa, federalne i unitarne, rozwiązania, co z pewnością czyni ją unikatową w tej materii. Zasada wyboru senatorów, tak jak to określa np. Konstytucja V Republiki w art. 24 („Senat [...] zapewnia [...] reprezentację wspólnot terytorialnych Republiki”) czy Konstytucja Włoch z 1947 r. w art. 57 („Senat Republiki jest wybierany na podstawie regionalnej”), jest pewną cechą wspólną. W tym sensie Konstytucja Hiszpanii, odwołując się do wyboru senatorów w jednostkach terytorialnych (prowincjach), reguluje to podobnie, jednak znacznie rozwija. Poprzez bezpośrednie uznanie Senatu jako reprezentację terytorialną, a także poprzez umożliwienie organom wspólnot autonomicznych desygnowanie swych senatorów. Desygnacja nie jest w żadnym razie mianowaniem senatorów czy też formą kooptacji. Kadencja senatorów desygnowanych kończy się w dwójnasób: 1) z końcem kadencji Korteżów lub 2) z końcem kadencji organu desygnującego. Nie może ująć uwadze, że wspomniane jednostki terytorialne są jednostkami konstytucyjnymi. Ramón Punset podważa jednak spełnienie zasady reprezentacji terytorialnej poprzez wybór senatorów w prowincjach. „Powoływanie tej grupy senatorów [...] nie znajduje najmniejszego wyrazu jako reprezentacji terytorialnej: senatorowie wybierani w prowincjach, terytoriach wyspiarskich i w społecznościach Ceuty i Melilla nie reprezentują jednostek terytorialnych”. Są bowiem wybierani w prowincjach, a nie przez prowincje²⁶. W jego opinii jedynie senatorowie

²⁵ Szerzej J. Iwanek, *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Wyd. Sejmowe 1993.

²⁶ R. Punset, *Senado. Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. 4, Editorial Civitas, s. 6170-6171.

wyłaniani we wspólnotach autonomicznych mogą być uznani za grupę reprezentacji terytorialnej. Ten głos krytyczny nie był jedynym. José Manuel Serrano Alberta podkreślał, że wyrażona w Konstytucji idea, by senatorowie desygnowani powinni być wyłonieni z zachowaniem proporcji odpowiednio do składu politycznego parlamentów wspólnotowych, nie jest możliwa do spełnienia²⁷. Z czasem wątpliwości co do takiej reprezentacji przyczyniły się do reformy Senatu, która choć ograniczona, gdyż bez nowelizacji Konstytucji, przyczyniła się jednak do stworzenia warunku wzmocnienia terytorialnego charakteru izby.

Liczba senatorów desygnowanych (regionalnych) wzrastała stopniowo wraz z konstytuowaniem się wspólnot autonomicznych, a ponadto w miarę wzrostu liczby ludności w regionach. I tak w 1979 r. było ich zaledwie 8 (10 w 1980 r.), ale już 45 w 1982 r. Była to już ostatnia faza konstytuowania się 17 wspólnot autonomicznych. Wzrost liczby senatorów desygnowanych zwiększał się w kolejnych latach, w zależności od wzrostu liczby mieszkańców wspólnot. I tak, po kolejnych wyborach było ich 46 (1986 r.), 47 (1989 r.), 48 (1993 r. i 1996 r.), 51 (2000 r. i 2004 r.), 56 (2008 r.) i 57 po wyborach w 2011 r.²⁸ W 2015 r. Senat liczył 266 senatorów, z czego 21,5% to senatorowie regionalni. W stosunku zaś do senatorów wybieralnych w wyborach powszechnych, liczba ta stanowi 27,4%. Najliczniejszą grupę stanowią senatorowie z Andaluzji (9), Katalonii (8), Madrytu (7), Walencji (6). Najmniej desygnują małe wspólnoty, głównie tzw. wspólnoty jednoprowincjalne, jak Kantabria, Rioja i Nawarra. W pozostałych wspólnotach (na ogólną ich liczbę 17) desygnowanych jest od 2 do 3 senatorów. Miasta Ceuta i Melilla nie mają prawa do desygnacji²⁹. Wzrost liczby senatorów odpowiada zatem wzrostowi liczby mieszkańców w regionach autonomicznych. Procentowo udział ten w poszczególnych kadencjach wynosił: 3,7%, 17,8%, 18,1%, 18,4%, 18,7%, 18,7%, 19,7%, 19,7%, 21,2% i 21,8%. Poczynając od trzeciej kadencji (1986 r.), wzrost ten był uzależniony wyłącznie od wzrostu liczby ludności. Jeśli zatem przyjąć kryterium terytorialności izby, to należałoby uznać, że spełnia ona ten warunek w 1/5.

Wybory do parlamentów regionalnych

Wyniki wyborów do parlamentów wspólnotowych³⁰ determinują w największym stopniu pozycję wspólnot w systemie politycznym Hiszpanii, tym bardziej że partie

²⁷ Por. J.M. Serrano Alberta, *El Senado en la Constitución Española*, „Revista Parlamentaria de Habla Hispana” 1985, núm. 1.

²⁸ Por. dane oficjalne na stronach Senatu: <http://www.senado.es/> [10.08.2015].

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Nie odbywają się wszystkie w jednym czasie. Odmiennie kształtują się kadencje parlamentów regionalnych. Ostatnie największe zostały przeprowadzone w 2011 i 2015 r. (do 13 wspólnot, poza

regionalne posiadające reprezentację w Kortezach występują jedynie w kilku wspólnotach. Ciekawe spostrzeżenie nasuwa się po wyborach do parlamentów wspólnotowych większości regionów w okresie apogeum kryzysu finansowego i gospodarczego, w 2011 r. Otóż w zdecydowanej większości zwycięzcą okazała się Partia Ludowa (Partido Popular – PP), choć nie może ująć uwadze, że w poprzednim okresie dominowała druga partia ogólnonarodowa Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (Partido Socialista Obrero Español – PSOE). Potwierdziło to regułę, że na regionalnej scenie Hiszpanii od początku autonomizacji terytorialnej, z pewnymi wyjątkami, dominowały i dominują partie ogólnonarodowe. Wygrana PP w 11 wspólnotach na 13 (w Aragonii, w Balearach, Kantabrii, Kastylii Leon, Kastylii-La Mancha, Walencji, Estremadurze, La Rioja, w Madrycie, Murcii, Ceucie i Melilli) nie była jednak równoznaczna ze zdolnością do tworzenia regionalnych rządów. Partia Ludowa przegrała natomiast w Asturii, gdzie zwycięstwo odniosła partia regionalna Forum Asturii (Foro Asturias – FA), z tym że w wyborach przedterminowych w 2012 r. wyniki te uległy nieco zmianie. W Nawarze, tradycyjnym bastionie PP, wygrała partia regionalna Związek Ludu Nawarry (Unión de Pueblo Navarro – UPN). Poza tym, w tych wyborach na Wyspach Kanaryjskich PP zrównała się z PSOE³¹.

Wybory w Andaluzji przeprowadzone w 2012 r. (tradycyjny bastion PSOE) przyniosły PP zwycięstwo. W tym samym roku PP odniosła także zwycięstwo w Galicji. Odmiennie ukształtowała się sytuacja w Kraju Basków, gdzie PP nie cieszy się powodzeniem. Tam tradycyjnie wygrywa Baskijska Partia Nacjonalistyczna (Partido Nacionalista Vasco – PNV)³².

Pośród 16 wspólnot (z wyłączeniem Katalonii, Ceuty i Melilli), w latach 2011–2012 PP zwyciężyła w 13 wspólnotach, a w jednej zrównała się z partią regionalną. W 9 wspólnotach zwyciężyła większością absolutną. W Andaluzji mimo dobrego wyniku (zabrakło jej 3 mandatów do samodzielnego rządzenia) władzę przejęła PSOE wspólnie z regionalnym odłamek Zjednoczonej Lewicy (IULV-CA). Partia Ludowa rządziła natomiast w 12 wspólnotach (plus Ceuta i Melilla), Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza utrzymała się w 2. W pozostałych (w Katalonii, Kraju Basków i na Wyspach Kanaryjskich) rządy sprawowali liderzy ugrupowań regionalnych (odpowiednio PNV, Convergència i Unió – CiU i Koalicji Kanaryjskiej – Coalición Canaria – CC).

Galicją, Krajem Basków, Katalonii i Andaluzji), w 2012 r. (do 4 wspólnot, w tym jedne – w Asturii – przedterminowe). Wybory w Katalonii odbyły się w 2010 r., a kolejne przedterminowe w 2012 i 2015 r.

³¹ Por. dane 2011 i 2015 za: <http://resultados.elpais.com/elecciones/2011/autonomicas-municipales.html> [10.08.2015].

³² Por. dane dot. Andaluzji, Galicji i Kraju Basków w 2012 r. za: <http://resultados.elpais.com/elecciones/2012/autonomicas/01/> [10.08.2015].

Szczególne zainteresowanie budzą wybory do parlamentu Katalonii. W ostatnich latach przeprowadzono je dwukrotnie (2012 r. i 2015 r.). W każdym z tych przypadków były to wybory przedterminowe. W czasie kampanii wyborczej przed wyborami 25 listopada 2012 r. zarysowały się bardzo wyraźnie trzy linie podziału: na zwolenników 1) niepodległości Katalonii (CiU oraz Lewica Republikańska Katalonii – Esquerra Republicana de Catalunya – ERC), 2) federalizacji państwa (PSOE) i 3) utrzymania systemu autonomii (PP). Zwolennicy niepodległości wprawdzie odnieśli sukces, jednak zanotowali spadek głosów w porównaniu z wynikami z 2010 r. Frekwencja wyborcza wyniosła 69,56% i była wyższa o prawie 10% w porównaniu z rokiem 2010, ale nie można jej uznać za imponującą wobec kardynalnego zagadnienia, jakim jest wybór między niepodległością a pozostaniem w granicach państwa hiszpańskiego. Brak zainteresowania ze strony ponad 30% uprawnionych i to w okresie bardzo intensywnej kampanii proniepodległościowej nie świadczy najlepiej o powszechnym zainteresowaniu tak istotną sprawą jak pełna niepodległość regionu³³.

Convergència i Unió straciła w tych wyborach aż 12 mandatów w porównaniu z 2010 r., uzyskując jedynie 30,7% głosów i 50 mandatów. Okazała się zatem niezdolna do samodzielnych rządów. Konieczne było zawiązanie koalicji centrowo-prawicowej CiU z lewicową i proniepodległościową ERC, która uzyskała aż 21 mandatów. W 135-osobowym parlamencie zasiedli także, choć symbolicznie (3 mandaty), kandydaci lewicowej, marksistowskiej partii o nazwie Candidatura d'Unitat Popular – CUP (Kandydatura Zjednoczonego Ludu), głoszącej hasła pankatalońskie i pełnej niepodległości regionu. Na przeciwległym biegunie głównego podziału politycznego Katalonii PP odnotowała nieznaczny przyrost (1 mandat), ale Socjaliści (PSC – regionalna PSOE) stracili aż 8 mandatów. Liczną reprezentację uzyskały inne partie lewicowe, przeciwne niepodległości: Iniciativa per Catalunya Verds – ICV (Inicjatywa dla Katalonii Zieloni), Esquerra Unida i Alternativa – EUiA (Zjednoczona Lewica Alternatywna) – 13 mandatów. Do regionalnego parlamentu weszli również (9 mandatów) przedstawiciele nowego ugrupowania ogólnokrajowego, przeciwnego niepodległości Katalonii Ciudadanos (Obywatele). Linia podziału między zwolennikami i przeciwnikami niepodległości tylko nieznacznie się zmieniła, ale nowością było zawiązanie niemożliwych wcześniej sojuszy. Pojawiły się także w parlamencie Katalonii nowe partie polityczne. Uwaga ta dotyczy w szczególności nowej partii Ciudadanos.

Taki rezultat z pewnością nie był, jak tego pragnęła CiU, wielkim triumfem zwolenników niepodległości Katalonii. Idea niepodległości determinowała jednak współpracę ugrupowań ideologicznie od siebie odległych. W styczniu 2013 r. kataloński

³³ Por. <http://resultados.elpais.com/elecciones/2012/autonomicas/09/> [10.08.2015].

parlament (Parlament) ogłosił deklarację niepodległości³⁴. Na wniosek rządu centralnego w Madrycie Trybunał Konstytucyjny wydał 25 marca 2014 r. orzeczenie, w którym uznał tę deklarację za nielegalną. Hiszpański Trybunał posłużył się czterema argumentami: 1) rezolucja parlamentu Katalonii jest zaskarżalna, gdyż może wywoływać skutki prawne, 2) Katalonia nie jest państwem suwerennym, 3) prawo do decydowania o swym losie jest możliwe tylko na gruncie konstytucji oraz 4) zmiana statusu prawnego Katalonii wymaga zmiany konstytucji³⁵. Trybunał uznał ponadto, że deklaracja parlamentu Katalonii narusza art. 1.2 i 2 Konstytucji oraz art. 1 i 2.4 statutu o autonomii Katalonii. W odpowiedzi rząd kataloński doprowadził do uchwalenia we wrześniu 2014 r. ustawy (10/2014) o referendum konsultacyjnym w sprawie niepodległości Katalonii. Na tej podstawie wydano dekret rządowy o przeprowadzeniu głosowania 9 listopada tego roku³⁶. Ponownie na wniosek rządu centralnego zareagował Trybunał Konstytucyjny. W pełnym składzie sędziów Trybunał wydał dwie jednomyślne uchwały (providencias): 1) o dopuszczalności skargi rządowej, a także o 2) zawieszeniu ustawy referendalnej i dekretu katalońskiego rządu³⁷.

Idea niepodległości Katalonii w naturalny sposób przyczyniała się do dalszej polaryzacji katalońskich partii regionalnych. W czerwcu 2015 r., po 37 latach, doszło do rozpadu federacji *Convergència i Unió*. Od tamtej pory tworzące je ugrupowania *Convergència Democràtica de Catalunya* – CDC (Konwergencja Demokratyczna Katalonii) oraz chrześcijańsko-demokratyczna *Unió Democràtica de Catalunya* – UDC (Unia Demokratyczna Katalonii) postanowiły działać oddzielnie pod nazwą *Convergència i de Unió*. Utworzyły oddzielne frakcje polityczne w parlamencie katalońskim oraz w Kortezach. Była to jedna z przyczyn kolejnych wyborów przedterminowych przeprowadzonych 27 września 2015 r. Arturo Mas, lider CDS i premier rządu wspólnotowego, dążył do nich także po to, by doprowadzić do wzrostu poparcia społecznego dla idei niepodległości. Dlatego wybory miały stać się także swoistym plebiscytem niepodległościowym. CDS wystąpił w nich wspólnie ze swym rządowym koalicjantem ERC pod nazwą *Junts pel Si* – *JxSi* (Zjednoczeni na tak). Koalicja ta uzyskała poparcie 39,54% wyborców (przy frekwencji 77,44%) i zdobyła 62 mandaty. Nie uzyskała jednak większości absolutnej. Na drugiej pozycji uplasowała się partia *Ciudadanos* z poparciem 17,93% głosów i 25 mandatami. Socjaliści zajęli trzecią

³⁴ Por. *El País*, 23 I 2013.

³⁵ STC z 25 III 2014, www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_026/2013-01389STS.pdf [10.08.2015].

³⁶ Por. *Diario Oficial de Generalitat de Catalunya* z 27 IX 2014.

³⁷ Por. *Nota informativa 74/2014 TC* za: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/Home.aspx> [30.09.2014]. Przepis art. 161.2 Konstytucji stanowi, że w razie zaskarżenia przez rząd przepisów i uchwał organów wspólnot autonomicznych, regulacje ulegają te zawieszeniu, a Trybunał to jedynie potwierdza, będąc zobowiązany do wydania orzeczenia końcowego w terminie 5 miesięcy.

pozycję (12,74% i 16 mandatów). Do parlamentu katalońskiego weszła także nowa siła: antyniepodległościowa koalicja partii lewicowych o nazwie Catalunya si que es pot (Katalonia tak może), złożona z ICV, EUiA, nowej ogólnokrajowej partii lewicowej Podemos (Możemy), oraz Equo, zdobywając 8,94% głosów i 11 mandatów. Tyle samo mandatów uzyskali ludowcy (PP) z poparciem 8,5% głosów. Sukces odnotowała także proniepodległościowa CUP, zdobywając 8,2% głosów i 10 mandatów³⁸.

Rezultat nie był zatem sukcesem koalicji rządzącej. Wybory co prawda zostały wygrane, ale nie osiągnięto takiego wyniku, który miałby znaczenie plebiscytowego poparcia dla rządu. Z drugiej strony zwolennicy niepodległości uzyskali przewagę dzięki sukcesowi CUP, która powiększyła swój stan posiadania z 3 do 10 mandatów. Pozwoliło to na uzyskanie parlamentarnej większości bezwzględnej (72 mandaty) potrzebnej do powołania regionalnego rządu. Nie może jednak ująć uwadze, że partie proniepodległościowe, w porównaniu z 2012 r., straciły 3 mandaty. Nawet jeśli to niewiele, to z pewnością rządowi Artura Masa nie udało się osiągnąć lepszego rezultatu w porównaniu z 2012 r. Świadczy to o utrwalaniu się linii podziałów w społeczeństwie katalońskim wobec kwestii niepodległości regionu. Straty dotknęły także ludowców i socjalistów, co wskazuje na wyraźny wzrost pozycji partii regionalnych.

W 2015 r. odbyły się także wybory zwykłe do parlamentów regionalnych większości wspólnot. Głosowania z 24 maja tego roku nie przyniosły zasadniczej zmiany. Choć PP straciła w porównaniu z 2011 r., to jednak w większości wspólnot (w 8 na 13) zwyciężyła. W Aragonii uzyskała 21 mandatów na 67, w Balearach 20 na 59, w Kantabrii 13 na 35, Kastylii La Mancha 16 na 33, Kastylii i Leon 42 na 84, Madrycie 48 na 129, Murcii 22 na 45, w Rioja 15 na 33 i w Walencji 31 na 99. Ludowcy zwyciężyli także w autonomicznych miastach Ceucie i Melili.

Socjaliści (PSOE) zwyciężyli w Estremadurze (30 na 65) i w Asturii (14 na 45). Tradycyjnie Nawarra pozostała w rękach lokalnego Związku Ludu Nawarry. Na Wyspach Kanaryjskich wygrała Koalicja Kanaryjska – Kanaryjska Partia Nationalistyczna (Coalición Canaria – Partido Nacionalista Canario – CCa-PNC)³⁹. Pewne przesunięcia oczywiście wystąpiły (np. w 2011 r., w Estremadurze zwyciężyła PP, a w 2015 r. PSOE), ale nie przyczyniły się do zasadniczej zmiany politycznej mapy regionów. Dwie największe partie ogólnokrajowe PP i PSOE wprawdzie nigdzie nie uzyskały większości bezwzględnej, to jednak pozostają one przemiennie w większości wspólnotach autonomicznych najsilniejszymi ugrupowaniami. W sumie partie ogólnokrajowe (także i nowe jak Podemos) nie zostały przez kilkadziesiąt lat wyparte z regionalnej sceny

³⁸ Por. <http://resultados.elpais.com/elecciones/2015/autonomicas/09/index.html> [10.08.2015].

³⁹ Por. „El País” 27.05.2015.

politycznej, pomimo wzrastającej liczby i pozycji partii typowo regionalnych. A jak wskazuje analiza wyborów z 2011 r., okres kryzysu sprzyjał partiom ogólnokrajowym.

Bardzo głęboki hiszpański regionalizm wykształcił silną ustrojową i polityczną pozycję regionów, niemniej jednak poza kilkoma są one pod znacznym wpływem partii ogólnokrajowych. Poza wyjątkowymi sytuacjami, głównie odnoszącymi się do Katalonii, granice decentralizacji, które wyznacza zasada integralności państwa, nie są przekraczane.

To, czy hiszpańskie doświadczenia mogą być wykorzystane w polskiej decentralizacji, zależy od woli elit politycznych. Nic nie wskazuje na to, by w najbliższej przyszłości było to możliwe. Z pewnością nie sprzyja decentralizacji napięta sytuacja międzynarodowa. Zagrożenia zewnętrzne wyraźnie stymulują procesy centralizacyjne. Niemniej jednak wiedza o kilkudziesięcioletnich doświadczeniach innych europejskich demokracji, w tym przypadku Hiszpanii, być może pozwoli przynajmniej na uniknięcie nieporozumień terminologicznych, usunięcie nieuzasadnionych obaw, czy też wzbogaci ewentualną debatę polityczną o niezbędne naukowe argumenty. A znaczącym ułatwieniem zrozumienia doświadczeń Hiszpanii u nas są bogate doświadczenia autonomii terytorialnej województwa śląskiego w okresie II Rzeczypospolitej.

Literatura

- Álvarez Conde E., *Curso de derecho constitucional*, vol. 2, Madrid 2005.
- Beevor A., *Walka o Hiszpanię 1936-1939*, Kraków 2009.
- Iwanek J., *Pojęcie autonomii terytorialnej we współczesnej europejskiej przestrzeni demokratycznej*, [w:] *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. 1: *Teoria – historia*, red. M. Domagała, J. Iwanek, Toruń 2014.
- Iwanek J., *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Wyd. Sejmowe 1993.
- Iwanek J., *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, [w:] *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996.
- Iwanek J., *Wspólnota autonomiczna w ustroju polityczno-prawnym Hiszpanii*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań, księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, t. 2, red. R. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.
- Jiménez Asencio R., *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación de Estado*, Madrid 1993.
- Kaczmarek R., *Realizacja projektów autonomii w II RP*, [w:] *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. 1: *Teoria – historia*, red. M. Domagała, J. Iwanek, Toruń 2014.
- López-Medel Báscones J., *Entidades locales y descentralización en un Estado Autónomo*, Santander 1994.
- Payne S.G., *Pierwsza hiszpańska demokracja*, Warszawa 2009.
- Ramon Punset, *Senado. Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. 4, Editorial Civitas.
- Ruipérez J., *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid 1994.

- Serrano Alberta J.M., *El Senado en la Constitución Española*, „Revista Parlamentaria de Habla Hispana” 1985, núm. 1. Sroka A., *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008.
- Trujillo G., *Consideraciones sobre la identidad constitucional de Estado Autonomico*, [w:] *Organización territorial del Estado*, Salamanca 1993.
- Tuñon M. i in., *Historia Hiszpanii*, Kraków 1999.
- Villarroya J.T., *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid 1989.

Hiszpańska autonomia terytorialna w perspektywie Polski

STRESZCZENIE

Pomimo znaczących doświadczeń z autonomią terytorialną województwa śląskiego w okresie II Rzeczypospolitej, w obecnym systemie politycznym Polski zakres decentralizacji państwa jest ograniczony. Liczące się elity polityczne nie przewidują zmian w tej dziedzinie. Tym niemniej warto poznać doświadczenia Hiszpanii, które mogą być pozytywnym albo negatywnym odniesieniem dla ewentualnej projekcji politycznej zmiany w Polsce. Hiszpania była drugim państwem europejskim, które dokonało w latach 1979-1983 gruntownej reformy ustroju terytorialnego. W rezultacie powstało 17 wspólnot autonomicznych z własnymi ustrojami polityczno-prawnymi. Prawo do autonomii miały również regiony, nawet o wielkości jednej prowincji, które nie posiadały własnej tradycyjnej odrębności etnicznej. Rozwiązanie to po ponad 30 latach utrzymało się i niezależnie od politycznych planów separacji niektórych regionów jest ważnym doświadczeniem demokratycznego i pokojowego procesu rozwiązywania problemów społeczności regionalnych i lokalnych. Stanowi także, wspólnie z doświadczeniami Włoch i Wielkiej Brytanii, ważną badawczo i politycznie inspirację dla nowych demokracji europejskich. W kontekście integracji europejskiej i globalizacji, regionalizacja nabiera szczególnego znaczenia, a rozwój partii regionalnych i lokalnych, które dzięki takiemu ustrojowi są pobudzone do działania, determinuje nowe oblicze współczesnej demokracji. Decentralizacja stała się cechą konstytutywną pojęcia demokracji empirycznej.

Spanish territorial autonomy in the perspective of Poland

ABSTRACT

Despite the significant experiences of territorial autonomy of the province of Silesia in the Second Republic, in the current political system of Poland the extent of decentralization of the state is limited. The mainstream of political elites do not provide for changes in this area. Nevertheless, it is worth getting to know the experiences of Spain, which can be a positive or negative reference for a possible projection of a political change in Poland. Spain was the second country in Europe, which implemented a thorough reform of the system of government in 1979-1983. As the result 17 autonomous communities with their own political and legal regimes were created. The right to autonomy also had regions, even of the size of one province that did not have their own traditional ethnic separateness. This solution after more than 30 years perpetuated and regardless of the political plans of the separation of certain regions, is an important experience of a democratic and peaceful process of solving the problems of regional and local authorities. It is also, together with the experiences of Italy and the UK, a major research and political inspiration for the new European democracies. In the context of European integration and globalization, regionalization is of particular importance, and the development of regional and local parties, which, thanks to such a system are stimulated to action, determines the new face of modern democracy. Decentralization has become a constitutive feature of the concept of empirical democracy.