

## Kontrowersje konstytucyjnoprawne i polityczne wokół ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii: ewolucja czy stagnacja?

Gdy po śmierci generała Franco (20 listopada 1975), Hiszpania wkroczyła na ścieżkę przemian demokratyzujących państwo, jednym z zasadniczych czynników charakteryzujących jego ustrój – zważywszy na determinanty historyczne – musiały zostać kwestie struktury terytorialnej państwa. Hiszpania, znalazłszy się w nowej sytuacji politycznej po śmierci Franco, na którą nałożył się kryzys społeczno – gospodarczy w 1976 roku, relatywnie szybko przeprowadziła reformy ustrojowe, uchwalone przez Kortezy i zatwierdzone w referendum. Ich konsekwencją były wybory parlamentarne, które odbyły się 15 czerwca 1977 roku. Niezwłocznie – 25 lipca 1977 roku rozpoczęły się też prace nad nową, odpowiadającą standardom współczesnego państwa demokratycznego konstytucją<sup>1</sup>. Zakończyły się one uchwaleniem przez obie izby w oddzielnych głosowaniach ostatecznego tekstu 31 października 1978 r. Szóstego grudnia naród przyjął konstytucję w referen-

1 O pracach Komisji Konstytucyjnej oraz o dyskutowanych modelach ustrojowych patrz Ch.E.Ehrlich, *Ethno-Cultural Minorities And Federal Constitutionalism: Is Spain Instructive?*, *Southern Illinois University Law Journal* 1999–2000, nr 24, s. 305 i nast. Patrz także M. Rosenfeld, *Constitution-Making, Identity Building, and Peaceful Transition to Democracy: Theoretical Reflections Inspired by the Spanish Example*, *Cardozo L. Rev.* 1997–1998, nr 19, s. 1891 i nast., a także T. Moldawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 20–28.

dum (87,9% głosów „za”), po czym król podpisał konstytucję 27 grudnia 1978 roku<sup>2</sup>.

Jednym z fundamentalnych problemów, przed którym stanęli twórcy konstytucji była właśnie kwestia ustroju terytorialnego Hiszpanii – problem z którym Półwysep Iberyjski zmagają się od kilkunastu stuleci, jako że odrębności poszczególnych części jego terytorium można doszukiwać się już w średniowieczu, i to na długo przed pojawieniem się Hiszpanii w rozumieniu państwa<sup>3</sup>.

Fundamentalnym czynnikiem tej sytuacji jest średniowieczny, trwający niemalże siedemset lat, proces rekonkwisty – stopniowego odzyskiwania Półwyspu Iberyjskiego przez chrześcijan, z rąk Arabów, którzy w 711 r. zapoczątkowali inwazję na ówczesne chrześcijańskie państwo Wizygotów. W tym okresie na odzyskiwanych terytoriach kształtowały się chrześcijańskie państwa: Kastylia, Aragonia, Asturia, Leon, Galicja, Katalonia, Walencja, Portugalia oraz Nawarra, które dały początek szeregowi centrów politycznych ówczesnego terytorium dzisiejszej Hiszpanii (oraz Portugalii).<sup>4</sup> Pomimo tego, w ciągu kilkuset lat postępował proces stopniowego ujednoczenia politycznego – silniejsze organizmy państwowe (Kastylia, Aragonia) podporządkowywały sobie te słabsze, co było szczególnie widoczne w czasach tzw. „Monarchów Katolickich” – Ferdynanda i Izabeli, w wyniku których małżeństwa doszło do zjednoczenia Królestwa Hiszpanii (1479 r.) i rozpoczęcia procesu unifikacji państwa. Jednak poszczególne części nowego królestwa zachowały własne parlamenty i własne wymiary sprawiedliwości<sup>5</sup>, nie zanikły wykształcone na przestrzeni kilkuset lat odrębności poszczególnych krain Półwyspu Iberyjskiego<sup>6</sup>.

Kolejne istotne dla ustroju terytorialnego Hiszpanii okoliczności to monarchia absolutna Bourbonów, będąca efektem hiszpańskiej wojny o sukce-

---

2 Aspekty historyczno prawne szeroko porusza A. Łabno – Jabłońska, Iberyjska droga do demokracji. Studium prawno konstytucyjne, Warszawa 1996.

3 Syntetycznie na temat historycznych aspektów kształtowania się ustroju terytorialnego Hiszpanii patrz A. Jackiewicz, Territorial Organization of European States. Federalism, Regionalism, Unitarism, Białystok 2011, s. 154–157. Natomiast historyczną płaszczyznę hiszpańskiego regionalizmu przedstawia kompleksowo – P. Heywood, The Government And Politics Of Spain, Basingstoke 1995 (rozdział I pt. Legacy of history). Natomiast aspekty historyczne hiszpańskiego konstytucjonalizmu przedstawia T. Moldawa, System konstytucyjny..., s. 5–19.

4 Patrz także A. Masferrer, Plurality of Laws, Legal Traditions and Codification in Spain, J. Civ. L. Stud. 2011, nr 4, s. 420–427 i powoływana tam szeroko literatura.

5 E.R.I. Trias, The Spanish System Of Federalism And Selfgovernment: Regional Law In Catalonia, Suffolk Transnational Law Journal 1986, nr 10, s. 40.

6 Miało na to wpływ także to, że rekonkwista charakteryzowała się oprócz rozbitcia politycznego także fragmentacją religijną, co było spowodowane faktem, iż wraz z przesuwaniami się granic chrześcijaństwa na południe, znaczna część ludności muzułmańskiej i żydowskiej, nie chcąc opuszczać dotychczasowych miejsc zamieszkania, zasilala potencjał demograficzny i ekonomiczny królestw chrześcijańskich, które wykazywały wobec nich daleko idącą tolerancję – zapewniając im wolność wyznania i zachowanie majątków. Średniowieczna Hiszpania była miejscem krzyżowania się wielu ras, wyznań, kultur i języków. Dopiero w XIV wieku polityka władz ulega reorientacji, co prowadzi do demontażu tego tolerancyjnego społeczeństwa, skutkując w następnym wieku masową emigracją ludności muzułmańskiej oraz żydowskiej. Ci, którzy pozostali musieli przyjąć wiarę katolicką.

sję. Poskutkowało to powołaniem scentralizowanej administracji i likwidacją autonomicznych rządów w poszczególnych częściach Królestwa Hiszpanii. Wkrótce potem Hiszpania zostaje podzielona na prowincje wzorowane na francuskich departamentach (reforma administracyjna Javiera Burgos - 1833) co wieńczy ten etap procesu centralizacji państwa. Jednak równoległe do przemian administracyjnych w niektórych regionach Hiszpanii kiełkują poglądy rozbudzające świadomość odrębności tych części. Jest to widoczne szczególnie w Katalonii i Kraju Basków.<sup>7</sup> Koniec XIX wieku to ciągła presja ze strony Katalończyków zmierzająca do wywalczenia sobie autonomii<sup>8</sup>.

Pomimo, że dynamiczny rozwój regionalizmu hiszpańskiego został zahamowany przez okres dyktatury Primo de Rivieri, to okres na przełomie XIX i XX wieku uznawany jest za lata o wielkim znaczeniu dla Katalonii,<sup>9</sup> a katalońskie tendencje regionalne stały się fundamentem do dyskusji na temat struktury terytorialnej całego państwa.<sup>10</sup>

W czasach Drugiej Republiki – następuje kolejny zwrot – w nowej rzeczywistości politycznej uznano bowiem argumenty tzw. historycznych regionów – Katalonii, Galicji i Kraju Basków – uchwalony w 1932 roku Statut Autonomiczny Katalonii sprawił, że stała się ona pierwszym regionem o własnej organizacji politycznej. Powołano katalońską legislaturę, rząd regionalny oraz odrębny system sprawiedliwości. Jak pisze E.R.I. Trias, Konstytucja Drugiej Republiki z 1931 roku dystrybuowała władzę różnym ośrodkom – Hiszpania przestała być państwem scentralizowanym – jej organizacja terytorialna została oparta na regionach – analogiczne kompetencje do tych, które uzyskała Katalonia stały się dostępne także innym regionom<sup>11</sup>, co jak pisze autorka, czyniło ten system podobnym do aktualnego. Jednak nawet w tamtym czasie, konflikty pomiędzy Madrytem a Barceloną nie ustały, jeden nich zakończony deklaracją niepodległości Katalonii za-

7 J. Iwanek, Wspólnota autonomiczna w ustroju polityczno – prawnym Hiszpanii w ustroju polityczno – prawnym Hiszpanii, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.) Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, Toruń 2012, s. 238.

8 Np. "Memorial de Greuges", w którym wyrażono żądania samodzielności Katalonii (Memoria en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluna) - ogłoszony i przedstawiony potem królowi Alfonso XII, przez będącą genetyczną podstawą później powołanej Ligi Regionalnej kataloński ruch polityczny Centre Català w 1885 roku. Uznaje się to za pierwszy sformalizowany przejaw politycznych ambicji Katalonii skierowanych przeciwko Madrytowi. Innym, nieco późniejszym ich przejawem była publikacja w 1886 roku „Lo catalanisme”, której autorem był Valenti Almirall. O genecie separatyzmu katalońskiego patrz – A. Jackiewicz, Regionalizm kataloński – uwagi genetyczne oraz konstytucyjnoprawne, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.) Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, Toruń 2012 s. 248–268.

9 J.Nogue, J.Vicente, Landscape and national identity in Catalonia, Political Geography 2004, nr 23, s. 121.

10 Patrz m.in. program jaki przedstawił jeden z konserwatywnych polityków tamtego czasu – Antoni Maura y Montaner, Ch. E. Ehrlich, Ethno-Cultural Minorities..., s. 303.

11 Nie zdążyły one jednak z tego skorzystać – proces regionalizacji przerwała wojna domowa.

kończył się interwencją militarną sił rządowych oraz okupacją Barcelony, co uważa się za jeden z powodów wybuchu hiszpańskiej wojny domowej.<sup>12</sup>

W czasie dyktatury generała Franco (1936–1975), w Hiszpanii opartej na zasadach „jedność, totalizm i hierarchia”, tendencje regionalne w Hiszpanii były bezwzględnie tłumione, ale nie doprowadziło do zaniku kształtującej się od wieków różnorodności Hiszpanii<sup>13</sup>. Regionalizm mógł odżyć po śmierci generała Franco w 1975 r., kiedy to władzę w Hiszpanii przejął wyznaczony przez niego na następcę książę Juan Carlos z dynastii Burbonów i Hiszpania wkroczyła na drogę przemian demokratycznych<sup>14</sup>. Jak jednak zwraca uwagę w latach 1975–1978 dyskurs na temat przyszłego kształtu terytorialnego państwa toczył się pomiędzy elitami politycznymi, mającymi swoje korzenie w poprzednim reżimie, a które chciały sobie zapewnić miejsce na przyszłej scenie politycznej oraz politykami reprezentującymi organizacje regionalne lub też zdelegalizowane w poprzednim ustroju o silnym programowym rysie decentralizacji państwa.<sup>15</sup>

Jak piszą F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, model ustroju terytorialnego Hiszpanii który został skonstruowany w Konstytucji z 1978 roku był wynikiem okoliczności zdecydowanie odróżniających rzeczywistość od tej, która towarzyszyła Hiszpanii w poprzednich okresach historycznych. Wskazują oni kilka czynników, które twórcy konstytucji musieli wziąć pod uwagę.<sup>16</sup> Po pierwsze, była to transformacja państwa zarządzanego autorytarnie w państwo demokratyczne jako wynik porozumienia charakteryzującego się silnym dążeniem sił politycznych do oparcia państwa na ustalonych na zasadzie konsensusu zasadach, które zapewnią stabilność polityczną oraz odpowiednią legitymację; po drugie, przyjęcie założeń państwa dobrobytu (*welfare state*) i po trzecie, integracja ze strukturami europejskimi i międzynarodowymi. Dodatkowo, jak zauważają owi autorzy, celem stało się ustanowienie takiego systemu terytorialnego, który skutkowałby stabilnym i ostatecznym zintegrowaniem mniejszości narodowych – Katalonii, Kraju

---

12 A. Jackiewicz, Regionalizm kataloński..., s. 252.

13 E.R.I. Trias, The Spanish System Of Federalism..., s. 43. Pomimo centralizacji, w Katalonii nigdy zabroniono stosowanie regionalnego prawa cywilnego.

14 Literaturę dotyczącą historii Katalonii podaje Ch. E. Ehrlich, Ethno-Cultural Minorities..., s. 301. Za tym autorem – F.F. Armesto, Barcelona (1991), Ch. E. Ehrlich, The Lliga Regionalista: Failure Of A Spanish Political Movement 1901–1923 (niepublikowana rozprawa doktorska, University Of Oxford 1995), Jesus Pabon, Cambo (1952–1969) (On Political Catalanism And The Emergence Of The Catalan Question In Contemporary Spanish Politics), N. Jones i P. Preston, Spain In Crisis, The Evolution And Decline Of The Franco Regime 246 (1976) (On Catalonia Under The Franco Regime), J. A. Gonzalez Casanova, Las Propuestas Históricas Del Autogobierno Catalán En El Estado Español, In Federalismo Y Estado De Las Autonomías 23 (Lluís Armet Et Al. Eds. 1988); I. Molas, Apuntes Sobre El Catalanismo 2 (1988).

15 Patrz także H. Ferreira do Valle, Theorizing institutional changes: understanding decentralization and federalization in Brazil, Spain, and South Africa, Grup de Recerca en Teoria Política, Political Theory Working Paper 2010, nr 8, s. 14, Dostępne także <http://hdl.handle.net/2072/46795>

16 O składzie i pracach Komisji Konstytucyjnej patrz patrz Ch. E. Ehrlich, Ethno-Cultural Minorities..., s. 304 i nast.

Basków oraz Galicji, jak też tamtejszych sił politycznych, z systemem politycznym państwa.<sup>17</sup> Twórcy konstytucji stanęli przed zadaniem, którego nie udało się rozwiązać w całej nowożytnej historii Hiszpanii. Jednak jak trafnie zauważają F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, w przeciwieństwie do innych historycznych dyskusji, które zostały w większości rozstrzygnięte, takich jak np. pytanie monarchia czy republika, jedyną kwestią, która nadal nie doczekała się rozstrzygnięcia politycznego (zadowalającego wszystkie strony – A.J.), jest „historyczna” dysputa na temat ustroju terytorialnego wynikająca z wielonarodowego charakteru państwa.<sup>18</sup>

Dyskurs konstytucyjny poskutkował ostatecznie wykształceniem się organizacji terytorialnej państwa nazywanej regionalizmem,<sup>19</sup> a Hiszpanię w kontekście ustroju terytorialnego zaczęto nazywać państwem regionalnym,<sup>20</sup> semifederalnym,<sup>21</sup> federalizmem asymetrycznym,<sup>22</sup> czy też federalizmem niedoskonałym.<sup>23</sup> Hiszpańską monarchię parlamentarną trudno jest zaklasyfikować jako federację (Niemcy, Szwajcaria)<sup>24</sup> czy też państwo unitarne (Francja, Polska).<sup>25</sup> Taka, pośrednia pomiędzy państwem federalnym a typowym państwem unitarnym<sup>26</sup>, konstrukcja ustroju terytorialnego państwa, charakteryzuje się tym, że regiony jako jej części składowe co prawda posiadają własne parlamenty i władze wykonawcze, to ich kompetencje są w porównaniu z częściami składowym federacji ograniczone i nieraz bardzo zróżnicowane, a przy tym odmawia im się atrybutu suwerenności. W po-

17 Patrz także T. Młodawa, *Konstytucja Hiszpanii*, Warszawa 2008, s. 16.

18 F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, *Secession and liberal democracy. The case of the Basque country*, Grup De Recerca En Teoria Política, Political Theory Working Paper nr 07, Barcelona 2009, s. 7. Krytycznie na temat reżimu konstytucyjnego, który według autora zawiódł patrz Ch. E. Ehrlich, *Ethno-Cultural Minorities...*, s. 299. Inaczej – w bardziej pozytywnym duchu o regulacji konstytucyjnej pisze J. Martinez Paoletti, *Rights and Duties of Minorities in a Context of Post-Colonial Self-Determination: Basques And Catalans In Contemporary Spain*, Buffalo Human Rights Law Review 2009, nr 15, s. 159 - 160 oraz cytowana tam literatura.

19 Szerzej na temat ustroju terytorialnego ustanowionego konstytucją z 1978 roku patrz J. Iwanek, *Wspólnota autonomiczna*, s. 243–247, a także A. Jackiewicz, *Ustrojowe aspekty regionalizmu hiszpańskiego z uwzględnieniem roli sądownictwa konstytucyjnego*, artykuł, który znajdzie się w księdze poświęconej pamięci prof. Z. Czeszejko – Sochackiego - (w cyklu wydawniczym).

20 Prawo hiszpańskie nie zna oficjalnego terminu określającego ustrój terytorialny – terminy z którymi można się spotkać, są pochodzenia doktrynalnego. Patrz A. Abad i Ninet, A.R. Mateu, *Spain's Multinational Constitution: a Lost Opportunity? Constitutional Forum constitutionnel* 2008, nr 17, s. 18.

21 A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999, s. 189

22 X. Coller, H. Ferreira Do Vale C. Meissner, *Political Elites in Federalized Countries: The Case of Spain (1980–2005)*, Institut de Ciències Polítiques i Socials Working Papers nr 268, s. 3

23 L. Moreno, *La federalización de España*, Madrid, Siglo XXI, 1997, podają za X. Coller, H. Ferreira Do Vale C. Meissner, *Political Elites...*, s. 3

24 O pojemności terminu federacja patrz M. Kruk, *Gdyby Unia była federacją.. czyli kilka refleksji o federacji i federalizmie*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.) *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki narodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 470–471.

25 Por. J. Iwanek, *Wspólnota autonomiczna...*, s. 234–235.

26 Przy założeniu dychotomicznego podziału państw na jednolite i złożone, państwo regionalne można uznać za państwo jednolite o bardzo daleko posuniętej decentralizacji.

równaniu natomiast z typowym państwem jednolitym, kompetencje regionów są poszerzone.<sup>27</sup>

Prezentacja ewolucji ustroju terytorialnego Hiszpanii zostanie oparta na systematyce, którą zaproponowali F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet.<sup>28</sup> Analizując lata 1978–2009 wskazali oni zatem pięć faz rozwoju konstytucyjnego hiszpańskiego modelu *Estado de las Autonomías*.<sup>29</sup>

Pierwsza faza, określana mianem fazy ustawodawczej, obejmuje lata 1978–1981, charakteryzuje się poszukiwaniem porozumienia pomiędzy państwem a wspólnotami uznającymi się za posiadające charakterystykę narodową.<sup>30</sup> Negocjacje te dotyczyły zarówno samej konstytucji, jak i statutów autonomicznych tych wspólnot (*Estatutos de Autonomía*). Zawarcie w nowej formule ustrojowej różnorodności narodowościowej państwa okazało się na tyle trudnym zadaniem, że konstytucja nie zaproponowała trwałego i skutecznego rozwiązania, co było wynikiem tego, że problem ten nie został ostatecznie rozwiązany na płaszczyźnie politycznej w trakcie procesu transformacji. Jak piszą F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet rezultat ten może zostać określony jako proceduralne ramy decentralizacji, które mogą potencjalnie przybrać różne kształty. Słabością i niebezpieczeństwem wynikającym z konstytucji jest to, że pozostawia ona decyzję co do procesów decentralizacyjnych instytucjom centralnym – trafnie wyrażają to J.A. Gardner, A. Abadi Ninet stwierdzając, iż ani żadna wspólnota autonomiczna ani jej kompetencje nie są gwarantowane konstytucyjnie, a konstytucja deleguje decyzję co do uznania każdej wspólnoty i jej statusu prawnego w ręce parlamentu hiszpańskiego, który może korzystać tej władzy w sposób dyskrecyjonalny. W istotny sposób zaburza to relację pomiędzy Madrytem

27 Opinie co do charakteru ustroju terytorialnego państwa są podzielone także w samej Hiszpanii – nie brak głosów, że Hiszpania już jest państwem rozwijającym federalny system rządów. E.R.I. Trias, *The Spanish System Of Federalism...*, s. 49. W ten sposób pisze np. R. Hofmann, *The New Territorial Structure of Spain: The Autonomous Communities*, Nordic Journal of International Law, 1986, nr 55, s. 136 i nast., L. Moreno, *The Federalization of Spain*, Portland 2001. Analizując hiszpańskie rozwiązania konstytucyjne warto mieć jednak świadomość tego, że jak pisze Ch.E. Ehrlich, hiszpańska konstytucja ma słaby wpływ na rzeczywistość ustrojową Hiszpanii. Wskazuje on raczej na pozakonstytucyjne mechanizmy polityczne, które decydują o stabilności demokracji w tym państwie. Zwraca uwagę, że na to jak funkcjonuje to państwo, bardziej wpłynął sam kompromis którego konstytucja jest wynikiem, niż sam jej tekst. Ch. E. Ehrlich, *Ethno-Cultural Minorities...*, s. 292

28 F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, *Secession and liberal...*, s. 10 i nast.

29 Inną propozycję, na gruncie analizy kierunków polityki elit politycznych, zakładającą trzy etapy – 1975–1978 (upadek reżimu autorytarnego), 1978–1982 (okres przejściowej demokracji) oraz 1982 do teraz (demokracja skonolidowana) podaje H. Ferreira do Valle, *Theorizing institutional changes...*, s. 13 i nast. Dostępne także <http://hdl.handle.net/2072/46795>. I.A. Sanz proponuje natomiast podział na cztery etapy – odpowiednio lata 1979–1983, 1983–1992, 1993–2002 oraz trwający do teraz etap rozpoczynający się w 2002 roku. Patrz I.A. Sanz, *Spanish decentralization and the current autonomous State: a budgetary view*, *International Journal of Public Budget* 2010, nr 72, dostępny: <http://www.asip.org.ar/en/content/72-international-journal-public-budget-3> Jak widać z powyższego, różni autorzy proponują różne podziały, aczkolwiek wszyscy zauważają pewne kluczowe dla procesów ustrojowych wydarzenia, które wpłynęły na współczesny obraz ustroju terytorialnego Hiszpanii.

30 Interesujące rozważania na temat wpływu rozwoju gospodarczego, kulturalnego, specjalizacji ekonomicznej, edukacji na identyfikację z Hiszpanią przedstawiają K. Bollen, J.D. Medrano, *Who Are the Spaniards? Nationalism and Identification in Spain*, *Social Forces* 1998–1999, nr 77, s. 587–622.

a wspólnotami hiszpańskim, szczególnie że konstytucja nie daje im możliwości wpływania na decyzje Madrytu.<sup>31</sup>

Na gruncie rozwiązań konstytucyjnych, jako pierwsze, na tzw. ścieżce historycznej – ułatwionej, swoje statuty autonomiczne uzyskały Kraj Basków i Katalonia.<sup>32</sup> Zachęczone tym faktem, niemalże natychmiast o swoje statuty i uzyskanie statusu autonomicznego również na ścieżce historycznej, upomniały się cztery kolejne regiony - Andaluzja, Wyspy Kanaryjskie, Nawarra i Walencja.<sup>33</sup> Ów proces decentralizacji został nazwany jako upowszechnienie (tzw. *café para todos*) wspólnot autonomicznych – które nie zostały literalnie wyliczone w konstytucji, a których jest obecnie 17 (plus autonomiczne Ceuta i Mellila). H. Ferreira do Valle odnosząc się do procesów zachodzących na hiszpańskiej scenie politycznej i towarzyszących procesowi decentralizacji państwa zauważa, że w tym okresie ton konsensusu z poprzednich lat, zmienił się w sferze relacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy na rzecz konfliktu interesów – elity polityczne na centralnym szczeblu chciały najpierw transferować kompetencje w sferze administracji, natomiast elity regionalne chciały przede wszystkim dostępu do środków finansowych. Różnice dotyczyły ponadto interpretacji konstytucji w sferze tzw. materii konkurencyjnych (współdzielonych – patrz stosowane postanowienia art. 149 konstytucji).<sup>34</sup>

Druga faza, porozumienia w zakresie autonomii – obejmująca lata 1981–1992 – związana była z zawarciem przez ogólnohiszpańskie partie polityczne (UCD - *Unión de Centro Democrático* – Unia Demokratycznego Centrum, PSOE - *Partido Socialista Obrero Español* – Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza, PA - *Alianza Popular* – która w 1989 przekształciła się w *Partido Popular* – PP – Partię Ludową) dwóch paktów (pierwszy w 1981 roku, drugi w roku 1992) dotyczących kwestii związanych z autonomią.<sup>35</sup> Wybory parlamentarne z 1982 roku wykrystalizowały aktualny do dziś układ hiszpańskiej sceny politycznej, w której funkcjonują jedynie dwie silne partie ogólnohiszpańskie.<sup>36</sup> Obie te partie porozumiały się w zakresie procesu kształtowania ustroju terytorialnego państwa w taki sposób, że postanowiono, iż przekazywanie kompetencji zostanie zharmonizowane

31 J.A. Gardner, A. Abadi Ninet, Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain, *The American Journal Of Comparative Law* 2011, nr 59, s. 505–506.

32 Patrz także J. Iwanek, Wspólnota autonomiczna..., s. 242.

33 Na temat konstytucyjnych dróg do autonomii patrz T. Mołdawa, System konstytucyjny..., s. 139–141.

34 H. Ferreira do Valle, *Theorizing institutional changes...*, s. 14, 17–18.

35 Warto także wspomnieć o nieudanym wojskowym zamachu stanu z 23 lutego 1981 r., którego podłożem był kryzys ekonomiczny z którym nie radził sobie rząd hiszpański, ambicje wojskowych których znaczenie w procesie demokratyzacji spadało oraz właśnie działalność z ETA jak i trudności związane z ustaleniem ostatecznego kształtu regionalizmu hiszpańskiego.

36 Patrz także T. Mołdawa, System konstytucyjny..., s. 46–51.

i będzie odbywać się za pośrednictwem ustaw organicznych. Kluczową rolę w tym procesie odegrała ustawa organiczna o harmonizacji procesu autonomizacji (*Ley Organica para la Armozacion del Proceso Autonomico* – tzw. LO-APA, 1982), która wzmocniła rolę rządu centralnego w tym procesie oraz ustawa o finansowaniu wspólnot autonomicznych (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* – tzw. LOFCA, 1980), której zadaniem było ustanowienie ram asymetrycznego systemu finansów publicznych.<sup>37</sup>

Rozwój ustroju terytorialnego w zakresie autonomii został więc określony w sposób centralistyczny, uchwalono szereg innych ustaw organicznych oraz ustaw zwykłych dotyczących takich materii jak: szkolnictwo wyższe, służba cywilna, samorząd terytorialny czy edukacja (np. ustawa organiczna o prawie do edukacji – *Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación* – tzw. LODE 1985, czy też Prawo o generalnej organizacji systemu edukacji, *Ley Organica de Ordenacion General del Sistema Educativo* – tzw. LOGSE 1990). Efektem tego była rosnąca rola Sądu Konstytucyjnego, który wielokrotnie wypowiadał się w kwestiach konstytucyjności tego prawa. Jak piszą F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, w rezultacie tego okresu, ustanowiony został homogeniczny model rozwoju politycznego.<sup>38</sup> Pomimo tego, kilku wspólnotom autonomicznym udało się bilateralnie porozumieć z rządem centralnym co do indywidualnych treści ich statusu autonomicznego.<sup>39</sup> Także w kolejnych fazach, pomimo centralistycznej polityki kolejnych rządów hiszpańskich, poszczególnym wspólnotom autonomicznym udawało się wynegocjować bilateralne porozumienia, szczególnie w sferze fiskalnej, wpływające na asymetrię procesu decentralizacji państwa.

Kolejna, trzecia faza datowana na lata 1993–2000, to faza parlamentarnych porozumień z baskijskimi oraz katalońskimi partiami nacjonalistycznymi (odpowiednio PNV oraz CiU). W okresie tym, żadna siła polityczna nie potrafiła uzyskać wyniku wyborczego, który pozwoliłby jej samodzielnie rządzić (PSOE w latach 1993–96, PP w latach 1996–2000), co powodowało potrzebę szukania koalicjantów, którymi okazały się wspomniane partie regionalne (baskijska *Partido Nacionalista Vasca* – PNV, katalońska *Convergència i Unió* – CiU)<sup>40</sup>. W tym okresie partie regionalne starały się przeforsować

37 H. Ferreira do Valle, *Theorizing institutional changes...*, s. 18. Dostępne także Autor zauważa też, iż proces decentralizacji państwa w Hiszpanii charakteryzuje się wzrostem autonomii regionów, ale już nie samorządu lokalnego, którego rola jest relatywnie ograniczona.

38 F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, *Secession and liberal...*, s. 11 Patrz także A. Abad i Ninet, A.R. Mateu, *Spain's Multinational Constitution...*, s. 22.

39 H. Ferreira do Valle, *Theorizing institutional changes...*, s. 18.

40 Patrz J.A. Gardner, A. Abadi Ninet, *Sustainable Decentralization...*, s. 507–510, gdzie autorzy wskazują także inne mechanizmy za pomocą których wspólnoty autonomiczne starają się wpływać na zakres autonomii – poza zdolnością koalicyjną wskazują masowe demonstracje oraz wpływy instytucji zewnętrznych takich jak Europejski Trybunał Praw Człowieka.



reformy konstytucyjne, które miały na celu: uznanie wielonarodowościowego charakteru państwa, reformę Senatu, który miałby stać się reprezentacją wspólnot autonomicznych, rozciągnięcie autonomii fiskalnej, jaką do tej pory miały Kraj Basków i Nawarra na Katalonię i Galicję, reformę Sądu Konstytucyjnego, w którym reprezentowane byłyby regiony, reprezentację wspólnot autonomicznych w procesie integracji z Unią Europejską oraz decentralizację systemu ubezpieczeń społecznych.<sup>41</sup>

Pomimo tego sprzyjającego dla wspólnot autonomicznych układu politycznego, w dalszym ciągu Hiszpania nie potrafiła się definitywnie uporać z problemem decentralizacji i multinarodowości. Pojawiły się w tym czasie dwie perspektywy postrzegania przez różnych aktorów sceny politycznej, zagadnienia autonomii hiszpańskich regionów i co za tym idzie ustroju terytorialnego państwa. Pierwsza z nich to perspektywa decentralizacji, zgodnie z którą Hiszpania jest postrzegana jako jedno państwo podzielone na 17 wspólnot autonomicznych. Dopuszczalne byłyby pewne różnice pomiędzy nimi, ale najważniejszymi zasadami, na których opierałby się ten model byłyby jednolitość oraz symetria. W tej perspektywie za właściwie uważa się mechanizmy charakterystyczne dla federacji, które są najbardziej efektywne w kontekście państwa opartego na kilkuszczelbowej organizacji politycznej i administracyjnej, ale opartej jednak na homogenicznej podstawie wynikającej z zasady równości. Druga perspektywa – multinarodowościowa – polega na postrzeganiu Hiszpanii jako społeczeństwa złożonego z różnych narodów, które powinny być uznane konstytucyjnie a system polityczny powinien uwzględniać różne mechanizmy pozwalające artykułować różnorodność narodowościową państwa, a poprzez które owe narodowości mogłyby politycznie wyrażać swoją naturę na różne sposoby. W związku z tym ta perspektywa opierałaby się na konstrukcji asymetrycznej lub też na porozumieniach o charakterze konfederacyjnym.

W czwartej fazie (2000–2004), w której z absolutną większością rządziła Partia Ludowa (PP), zawarła ona szereg porozumień z główną partią opozycyjną – PSOE, w kwestiach takich jak polityka antyterrorystyczna czy pakt fiskalny, a które dotyczyć miały wszystkich wspólnot autonomicznych z wyjątkiem Kraju Basków oraz Nawarry. Podstawowymi elementami dającymi obraz tej fazy w kwestii charakteru państwa, stały się próby recentralizacji niektórych spraw takich jak np. edukacja, szkolnictwo wyższe, pogłębiający się podział polityczny i społeczny w Kraju Basków, a dotyczący przyszłości tego regionu, reforma prawa o partiach politycznych – której efektem stało się zdelegalizowanie baskijskiej Batasuny oraz przedstawienie tzw. „Planu

41 H. Ferreira do Valle, *Theorizing institutional changes...*, s. 18.

*Ibarretxe*” w baskijskim zgromadzeniu przez rząd baskijski, który był w istocie propozycją rozpoczęcia procesu ustanowienia porozumienia w zakresie wolnego zrzeszenia Kraju Basków z państwem hiszpańskim. Plan ten, przedstawiony później w Kortezach formalnie jako reforma baskijskiego statutu autonomicznego, został odrzucony (2002). W tym czasie zawarto także pakt w parlamencie katalońskim pomiędzy CiU oraz PP w celu poparcia rządu mniejszościowego ludowców, który jednak nie doprowadził do zasadniczych zmian w kwestii pluralizmu narodowościowego a tym samym uznania ambicji Katalończyków. Faza ta charakteryzowała się także narastającą dysputą w kwestiach narodowościowych (np. w zakresie symboliki, języka<sup>42</sup>). Zauważalną stała się polityka centralistyczna prowadzona przez rząd hiszpański.

Piąta faza, w której rządzili socjaliści (PSOE), rozpoczęła się po niespodziewanie wygranych przez nich wyborach, na co decydujący wpływ miało zdetonowanie przez islamskich ekstremistów ładunku wybuchowego w madryckim metrze (11 marca 2004 – trzy dni przed wyborami). Także w kolejnych wyborach w 2008 roku wygrali socjaliści – przez co w tej fazie obserwujemy, po pierwsze, politykę porozumień politycznych zawieranych pomiędzy PSOE oraz innymi lewicowymi partiami (katalońska *Esquerra Republicana de Catalunya* – ERC, *Izquierda Unida* – IU, *Iniciativa per Catalunya Verds* – ICV), a po drugie, szereg zawirowań politycznych związanych m.in. z rozmowami rządu hiszpańskiego z ETA. Opozycyjna wówczas Partido Popular zarzucała wręcz socjalistom że „idą razem z ETA”, jednocześnie obawiając się, że zawierając porozumienia z peryferyjnymi nacjonalizmami dąży do rewizji konstytucji w kwestii autonomii, do ustanowienia hegemonii socjalistów i do trwałego wyeliminowania z rządu PP.<sup>43</sup> Faktycznie, po dojściu socjalistów do władzy ogłoszono nawet zapowiedź ograniczonych zmian konstytucyjnych, jednak nie zostało to zrealizowane kluczową dla ustroju terytorialnego Hiszpanii sprawą w tym okresie była reforma szeregu statutów autonomicznych – na czele ze statutem autonomicznym Katalonii,<sup>44</sup> która odgrywa rolę lidera w procesie kształtowania ustroju terytorialnego Hiszpanii i jest punktem odniesienia dla innych wspólnot autonomicznych.

---

42 Szeroko na temat różnorodności językowej Hiszpanii pisze E.J. Ruiz Vieytez, *New minorities and linguistic diversity: Some reflections from the Spanish and Basque perspectives*, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2007, nr 2, s. 1 i nast.

43 E. Górski, *Hiszpania w Europie, w Iberoamerykańskiej Wspólnocie Narodów i we współczesnym świecie*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.) *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki narodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 734–737.

44 Także statuty Walencji, Andaluzji, Aragonii, Balearów, Kastylii i Leon oraz Kastylii – La Manczy.

Duża część tych statutów autonomicznych,<sup>45</sup> dała nowy asumpt w kierunku federalizmu, co jak pisze E.G.Lopez jest „tendencją której niemalże nikt nie zaprzecza”.<sup>46</sup> Nowelizacja statutów, miała przede wszystkim doprecyzować podział kompetencji pomiędzy państwem i wspólnotami autonomicznymi, ale także w wielu przypadkach – poszerzyć zakres autonomii regionalnej – co w szczególności odnosiło się właśnie do Statutu Katalonii<sup>47</sup>. Nowelizacja tego statutu, pochodzącego z roku 1979, została przygotowana przez komisję parlamentu katalońskiego, opierając się na porozumieniach zawartych w poprzednim okresie, o których była mowa powyżej. Cele tych zmian były następujące:

- a) wzrost świadomości traktowania Katalonii jako odrębnego narodu w ramach Hiszpanii na płaszczyźnie politycznej oraz symbolicznej,
- b) wzrost poziomu samorządności instytucji katalońskich oraz ustanowienie wyższego poziomu ochrony zapewnianej przez Trybunał Konstytucyjny celem przeciwstawienia się „regularnym inwazjom władzy” rządu centralnego,
- c) poprawienie niekorzystnego dla Katalonii systemu finansowego (transfery interregionalne), wskutek którego boryka się ona z deficytem rzędu 7–10 %<sup>48</sup>.

Ostatecznie tekst statutu autonomicznego Katalonii, został wypracowany jako rezultat negocjacji pomiędzy partiami katalońskimi a rządem hiszpańskim, które miały miejsce od 2004 roku. Pierwszy cel został osiągnięty dzięki zapisom w preambule (bez bezpośredniego charakteru normatywnego). Drugi cel został osiągnięty dzięki o wiele bardziej szczegółowym niż w brzmieniu z 1979 roku zapisom, choć jak twierdzą F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, nie wydaje się by te zapisy w praktyce wpłynęły na modyfikację niejasnej konstrukcji konstytucyjnej, która dała rządowi centralnemu praktyczną hegemonię w zakresie podziału władzy w trzech ostatnich dekadach.<sup>49</sup> W zakresie finansów, w lipcu 2009 roku, osiągnięto porozumienie między rządami centralnym i katalońskim, które daje podstawy do nowego systemu finansów publicznych, co było możliwe dzięki

45 Charakterystykę zmian w statutach przedstawia D.Muro, *Territorial Accommodation, Party Politics, and Statute Reform in Spain*, *South European Society & Politics* 2009, nr 14 (4), s. 462–465.

46 E.G. Lopez, *Judicial Review In Spain: The Constitutional Court*, *Loyola Of Los Angeles Law Review*, nr 45, s. 544–545, patrz także I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 239, gdzie autorka powołując się na hiszpańską doktrynę wspomina o możliwości przekształcania się „państwa wspólnot autonomicznych we „wspólnotę państw autonomicznych.” Interesujące spostrzeżenia teoretyczne, wraz z krótkim przeglądem literatury na temat relacji pomiędzy federalizmem i decentralizacją przedstawia H. Ferreira do Valle, *Theorizing institutional changes...*, s. 8 i nast.

47 Patrz np.. I.A.Sanz, *Spanish Decentralization...*

48 F. Requejo, *Revealing the dark side of traditional democracies in plurinational societies: the case of Catalonia and the Spanish 'Estado de las Autonomias'*, *Nations and Nationalism* 2010, nr 16 (1), s. 159.

49 F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, *Secession and liberal...*, s. 13

temu, że równolegle rząd centralny zawarł stosowne porozumienia z innymi wspólnotami autonomicznymi, jako że ów nowy system jest konstrukcją opartą na multilateralnej zgodzie wszystkich podmiotów.

Już 30 września 2005 roku nowy Statut Autonomiczny<sup>50</sup> został przyjęty przez katalońską legislaturę, a 18 czerwca 2006 roku Katalończycy przyjęli ten statut w referendum (większością 79 % przy frekwencji tylko 48%).<sup>51</sup> Wkrótce, po zażartej dyspacji, także Kortezy - 19 lipca 2006 roku – przyjęły reformę statutu ustawą organiczną<sup>52</sup>. Przyjęcie Statutu Autonomicznego Katalonii spowodowało, iż do Trybunału Konstytucyjnego, wnioski o zbadanie jego konstytucyjności (*recurso de inconstitucionalidad*) złożyli posłowie z partii Partia Ludowej, rządy innych regionów (Aragonii, Balearów i Walencji) oraz hiszpański ombudsman (*Defensor del Pueblo*).<sup>53</sup>

Jak piszą F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, całokształt wydarzeń towarzyszących procesowi orzekania o konstytucyjności Statutu Katalonii spowodował kompletne upolitycznienie członków Trybunału Konstytucyjnego, objawiające się wnioskami o wyłączenie niektórych jego członków składanymi przez partie polityczne<sup>54</sup>. W ich ocenie spowodowało to upadek prestiżu jakim cieszył się trybunał, poczynszy od 1980 roku.<sup>55</sup> Samo orzeczenie było odwlekane aż do 2010 roku, co było efektem braku porozumienia pomiędzy członkami trybunału nominowanymi przez Partię Ludową oraz Hiszpańską Socjalistyczną Partię Robotniczą.<sup>56</sup>

Formułowane przez skarżących zarzuty, jak pisze dotyczyły przede wszystkim tego, że modernizacja Statutu Autonomicznego idzie dalej niż jest to potrzebne z punktu widzenia doprecyzowania i wyjaśnienia wątpliwości które pojawiały się na gruncie dotychczasowej regulacji i grożą naruszeniu narodowej jedności Hiszpanii poprzez przyznanie niezależności Katalonii oraz pozwala na uznanie Katalonii za niemalże niepodległy na-

50 Fragment artykułu dotyczący katalońskiego statutu oraz orzeczenia hiszpańskiego sądu konstytucyjnego został opracowany na podstawie – A. Jackiewicz, Regionalizm kataloński..., s. 264–269.

51 Samemu procesowi negocjacji, jak też i procedurze realizacji efektów politycznych ustaleń, towarzyszyły różne dość emocjonalne wydarzenia, m.in. manifestacje zwolenników i przeciwników Statutu autonomicznego czy też wystąpienie szefa sił zbrojnych generała José Mena, który sugerował użycie armii celem ochrony Konstytucji integralności państwa. Warto także mieć na uwadze, że część mieszkańców Katalonii była rozczarowana efektami negocjacji. Ich zdaniem Statut Autonomiczny nie przynajmniej Katalonii należnego ich zdaniem statusu.

52 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

53 O procesie negocjacji nad tekstem, oraz o samej procedurze przyjmowania Statutu patrz szerzej – F. Requejo, Revealing the dark side..., s. 159–162, także: D. Muro, Territorial Accommodation..., s. 459–461.

54 Na temat kontrowersji związanych z samym procesem orzekania w tej sprawie patrz G. Delledonne, Speaking in Name of the Constituent Power: the Spanish Constitutional Court and the New Catalan Estatut, Perspectives on Federalism 2011, no 3 (1), s. 5.

55 F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, Secession and liberal..., s. 13. O początku funkcjonowania tego trybunału i szybko osiągniętym znaczącym dorobku orzecznym pisze E. Zwierchowski, Europejskie trybunały konstytucyjne, Katowice 1989, s. 37.

56 Na temat związków pomiędzy polityką a rolą sądu konstytucyjnego patrz Z. Czeszejko – Sochacki, Sądownicwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym: ku czci Autora, Warszawa 2003, s. 171–179.

ród.<sup>57</sup> Kwestia uznania, czy Katalończycy są narodem czy „tylko” narodowością budziła zresztą mnóstwo kontrowersji. Do innych spornych zagadnień zaliczano m.in. wprowadzenie obywatelstwa katalońskiego oraz obowiązek używania języka katalońskiego.

W orzeczeniu z dnia 28 czerwca 2010 r., z ponad stu zaskarżonych przepisów Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne 14 artykułów statutu, a w odniesieniu do kolejnych 27 artykułów stwierdził, że powinny być one interpretowane w sposób nienaruszający konstytucji (z ponad stu zaskarżonych).<sup>58</sup> Trybunał uznał m.in. za niezgodne z Konstytucją określenie w statucie Katalończyków jako osobny naród, przy czym co wzbudza kontrowersje – Trybunał odniósł się do tej kwestii w taki sposób, iż o ile nie zakwestionował zapisu znajdującego się w preambule do statutu, mówiącego że Katalończycy są narodem, to jednocześnie zaznaczył, iż nie jest to prawnie wiążące.<sup>59</sup> Ponadto za niekonstytucyjne uznano tworzenie odrębnych organów tworzących niezależny kataloński wymiar sprawiedliwości ( w tym utworzenie katalońskiego trybunału konstytucyjnego) oraz nadrzędny (preferencyjny) status języka katalońskiego<sup>60</sup>. W innej kluczowej sferze – finansowej – Trybunał orzekł, iż system finansowy Hiszpanii określony jest ustawą organiczną, a zapisy w statutach nie mają charakteru normatywnego i mogą być traktowane jedynie jako wyraz żądań politycznych katalońskiego *Generalitat*. Za zgodne z konstytucją uznano natomiast przepisy rozszerzające autonomię Katalonii w wielu innych sferach. Jak czytamy w artykule prasowym komentującym wyrok, który znalazł się w hiszpańskiej *La Vanguardia*, „Trybunał był bezlitosny wobec katalońskich aspiracji w zakresie języka, wymiaru sprawiedliwości i podatków”. Jednak gazeta zauważyła także, iż wyrok „pozwoił uratować katalońską reformę i zachować jej istotę”, a przy tym „ocalił godność Katalonii.”<sup>61</sup>

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego postawiło znak zapytania przed kształtem procesu federalizacji w Hiszpanii.<sup>62</sup> Niewątpliwie obroniona została konstytucyjna zasada państwa unitarnego w jego regionalnym ujęciu – z orzeczenia trybunału wynika, że porządek konstytucyjny nie stoi

57 E.G. Lopez, *Judicial Review...*, s. 545.

58 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2010 r. (Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, Boletín Oficial Del Estado 2010, nr 172, s. 1.)

59 W dalszej części statutu jest już mowa o narodowości katalońskiej.

60 O treści orzeczenia w tej sprawie patrz szerzej G. Delledonne, *Speaking in Name...*, s. 6–12.

61 J.M. Brunet, *Una sentencia para salvar los muebles*, *La Vanguardia.com*, 29.06.2010, tłumaczenie za Presseurop z tego samego dnia, patrz także S. Garcia-Ruiz, *The Spanish Constitutional Court ruling on the Catalan Statute and its political implications*, *Collectiu Emma*, 1, 2010, dostępny <http://emma-col-cat.blogspot.com/2010/07/spanish-constitutional-court-ruling-on.html>

62 O reformach decentralizacyjnych w kontekście federalizacji państwa patrz: H. Ferreira do Vale, *Theorizing institutional changes...*, s. 17 i nast., oraz tego samego autora: *When federalism is not enough? Paths to cooperation in Federal democracies*, *Grup De Recerca En Teoria Política, Political Theory Working Paper* 2011, nr 10, s. 12 i nast.

na przeszkodzie dalszej decentralizacji i poszerzaniu autonomii poszczególnych regionów. Jednocześnie, hiszpański sąd konstytucyjny zasygnalizował, iż na gruncie obowiązującej konstytucji są pewne granice związane z „nierozzerwalną jednością Hiszpanii”, a proces autonomizacji nie może powodować naruszenia tej zasady i wyodrębniania terytoriów, które uzyskałyby niezależność<sup>63</sup>.

Katalonia nie uznaje wyroku Trybunału co przejawia się w jego bojkocie, otwarciu krytykujących wyrok wystąpieniach polityków katalońskich, masowych manifestacjach, a także prawodawstwie opartym na uchylonych przepisach statutu. Od razu po ogłoszeniu wyroku, socjalistyczny premier Katalonii José Montilla, oraz jego zaplecze polityczne (m.in. CiU) stwierdzili, iż nie uznają orzeczenia i zapowiedzieli walkę w obronie statutu w starym brzmieniu<sup>64</sup>. O ile do tej pory, jak pisze S. Grabowska zwykle Trybunał „stabilizował i rozładowywał konflikty” to tym razem orzeczenie to spowodowało poważne niepokoje społeczne, jeszcze bardziej oddalając Barcelonę od Madrytu.<sup>65</sup>

Aktualnie jednym z kluczowych problemów Katalonii jest kwestia zwiększenia autonomii podatkowej – odrzucone przez Madryt we wrześniu 2012 roku propozycje, spowodowały zarządzenie przedterminowych wyborów do parlamentu regionalnego, które będą postrzegane jednocześnie jako plebiscyt za niepodległością Katalonii. Mają się one odbyć 25 listopada 2012 roku. Niewątpliwie o nastrojach niepodległościowych świadczy po raz kolejny przeprowadzona w dniu 11 września doroczna manifestacja w Barcelonie, w której wzięło udział około miliona demonstrantów.<sup>66</sup>

Obok Katalonii ustrój terytorialny Hiszpanii jest szczególnie kontestowany w Kraju Basków.<sup>67</sup> Po wyborach do baskijskiego zgromadzenia w 2005 roku kontrolę zachowało PNV, jednak w kolejnych wyborach – w 2009 roku – pomimo że PNV zdobyło najwięcej mandatów (30 z 75) utraciło władzę na rzecz koalicji pomiędzy ludowcami i socjalistami. W tym okresie w Kortezach znalazł się po raz drugi forsowany przez PNV tzw. *Ibarretxe Plan68* – tym razem zaproponowano jednak referendum w Kraju Ba-

---

63 Ostatni punkt tekstu jest uzupełnionym oraz zmodyfikowanym fragmentem artykułu autora, który znajdzie się w księdze poświęconej pamięci prof. Z. Czeszejko – Sochackiego – A. Jackiewicz, *Ustrojowe aspekty regionalizmu hiszpańskiego z uwzględnieniem roli sądownictwa konstytucyjnego* (w cyklu wydawniczym).

64 M. Stasiński, *Bunt Katalonii*, *Gazeta Wyborcza* 30–06–2010

65 S. Grabowska, *Sądy konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2008, s. 81.

66 O strategii polityków katalońskich, nazywanej przez autora neoseparatyzmem pisze Ch.E. Ehrlich, *Democratic Alternatives to Ethnic Conflict: Consociationalism and Neoseparatism*, *Brook. J. Int'l L.* 2000–2001, nr 26, s. 464–466.

67 Na temat genezy baskijskiego nacjonalizmu patrz M. S. Carter, *Ethnic Minority Groups and Self-Determination: The Case of the Basques*, *Columbia Journal of Law and Social Problems* 1986, nr 20, s. 63–72 a także o odrębnościach baskijskiego systemu prawnego, fueros oraz o relacji Kraju Basków z Nawarą patrz M. S. Carter, *Ethnic Minority Groups and Self-Determination: The Case of the Basques*, *Columbia Journal of Law and Social Problems* 1986, nr 20, s. 78–85.

68 Nazwa pochodzi od nazwiska premiera baskijskiego (lehendakari) Juana José Ibarretxe.

sków, którego wynik miał zadecydować o przyszłym kształcie politycznego porozumienia pomiędzy rządem hiszpańskim a Baskami. Jednak podobnie jak pierwsza próba (2002), propozycja ta została dość szybko odrzucona jako niekonstytucyjna. Sytuacja Kraju Basków tym jednak różni się od katalońskiej, że w regionie tym obecne są tendencje separatystyczne, Baskowie nie identyfikują się z Hiszpanią i co najważniejsze, przez dziesięciolecia w Kraju Basków część społeczeństwa popierała użycie przemocy dla wyrażenia baskijskich dążeń niepodległościowych. W relacjach i negocjacjach pomiędzy rządem hiszpańskim a rządem baskijskim zawsze kontekstem pozostawały działania ETA (*Euskadi Ta Askatasuna* czyli Kraj Basków i Wolność). Jednak w samym kraju Basków społeczeństwo jest podzielone, co pokazuje układ sceny politycznej – obecne są na niej zarówno partie separatystyczne takie jak *Eusko Alkartasuna* (Solidarność Basków – EA), która wyodrębniła się z PNV i współrządziła w koalicji z partią w latach 1994–2009 i potępiająca przemoc, *Batasuna*, która nigdy nie odcięła się od stosowania przemocy i jest postrzegana jako polityczne skrzydło ETA (obecnie zdelegalizowana, a jej liderzy przebywają w więzieniu hiszpańskim) oraz partia *Aralar* – która wyłoniła się z *Batasuny* i potępia stosowanie przemocy. Najważniejszą począwszy od odzyskania autonomii partią i rządząca Krajem Basków w latach 1980–2009 jest wspomniana już *Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco* (Nacjonalistyczna Partia Basków – EAJ - PNV), której poglądy można umiejscowić pomiędzy secesjonistami a partiami opowiadającymi się za autonomią w ramach Hiszpanii. Podobne poglądy, optujące za wolnym stowarzyszeniem Kraju Basków z Hiszpanią, ma *Ezkerra Batua Berdeak* (Lewica Zielonej Jedności – EBB), która jest częścią ogólnohiszpańskiej partii *Izquierda Unida* (Zjednoczona Lewica). Trzy kolejne partie liczące się na baskijskiej scenie politycznej to tworząca od 2009 roku rząd mniejszościowy, opowiadająca się za autonomią baskijską w ramach Hiszpanii Socjalistyczna Partia Kraju Basków (PSE–EE), ogólnohiszpańska, wspierająca w parlamencie rząd Partia Ludowa (PP), która opowiada się za status quo oraz najmłodsza z nich Związek, Postęp i Demokracja (*Unión Progreso y Democracia* – UPD), opowiadająca się za nowym konstytucyjnym modelem autonomii oraz popierająca recentralizację. Jak widać scena polityczna w Kraju Basków jest dość sfragmentaryzowana i jak piszą F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet jest to system określany jako pluralistyczny spolaryzowany, przy czym poza tradycyjną płaszczyzną konkurencji w walce politycznej – społeczno gospodarczą, niezwykle istotna jest płaszczyzna relacji partii politycznych do kwestii statusu prawnego Kraju Basków.<sup>69</sup>

69 F. Requejo Coll i M. Sanjaume Calvet, *Secession and liberal...*, s. 18.

Dążenia Basków były wyrażone w ostatnim dziesięcioleciu za pośrednictwem wspomnianych już dwóch planów *Ibarretxe*. Pierwszy z tych planów – przedstawiony w baskijskim zgromadzeniu w 2001 zakładał uchwalenie takiego baskijskiego statutu autonomicznego, który powiększyłby zakres autonomii względem dotychczasowych postanowień tzw. Statutu z Guerniki. Nowe rozwiązania zakładałyby „wolne stowarzyszenie” Kraju Basków z Hiszpanią, co miało zostać zatwierdzone poprzez referendum w Kraju Basków. W świetle tego planu Kraj Basków, mógłby decydować o sobie we wszystkich materiach, z wyjątkiem obronności, polityki zagranicznej i spraw floty handlowej. O ile plan ten uzyskał poparcie w parlamencie baskijskim w 2004 roku (głosami PNV, EA, EBB oraz Batasuny), to dość szybko został odrzucony w Kortezach głosami PSOE oraz PP jako niekonstytucyjny.

Drugi plan *Ibarretxe* był przygotowany w kontekście nieudanych rozmów rządu hiszpańskiego z ETA w 2006 roku. *Ibarretxe* w przemówieniu w baskijskim zgromadzeniu zarysował tzw. „mapę drogową” rozwiązania konfliktu baskijskiego, która opierała się na propozycji plebiscytu, który legitymizowałby negocjacje rządu baskijskiego z Madrytem. Owa mapa drogowa premiera *Ibarretxe* zakładała negocjacje na dwóch równoległych płaszczyznach – przyszłego statusu Kraju Basków oraz rozwiązania problemu ETA. Zaproponował on rządowi hiszpańskiemu porozumienie oparte na dwóch zasadach – demokracji – tj. rozwiązanie zgodne z wolą społeczeństwa baskijskiego, a także odrzucenia przemocy. Porozumienie to miałyby być ponownie zatwierdzone przez kolejne referendum w Kraju Basków. Po uchwaleniu stosowanego prawa dotyczącego referendum, zdecydowano, że odbędzie się ono 25 października 2008 roku i będzie zawierało dwa pytania – pierwsze dotyczące wyrzeczenia się przez ETA przemocy oraz drugie, w którym pytano o poparcie do zainicjowania negocjacji mających na celu osiągnięcie demokratycznego porozumienia opartego na prawie basków do samostanowienia o sobie<sup>70</sup> i uczynienia tego porozumienia przedmiotem kolejnego referendum, które miałyby się odbyć w 2010 roku.<sup>71</sup>

Rząd hiszpański zaskarżył uchwalone przepisy do Sądu Konstytucyjnego, który w orzeczeniu z 10 sierpnia 2008 roku uznał je za niekonstytucyjne zarzucając im to, że mogłyby to doprowadzić do redefinicji relacji pomiędzy Krajem Basków a Hiszpanią, a ta jest przedmiotem postanowień

---

70 Na temat relacji zasady samostanowienia oraz prawa do secesji, w kontekście reakcji Hiszpanii na orzeczenie MTS w sprawie Kosowa patrz H. Jamar, M.K.Vigness, *Applying Kosovo: Looking to Russia, China, Spain and Beyond After the International Court of Justice Opinion on Unilateral Declarations of Independence*, *German Law Journal* 2010, nr 11, s. 921–922.

71 O planie *Ibarretxe* patrz także J.A. Gardner, A. Abadi Ninet, *Sustainable Decentralization...*, s. 524–526.



konstytucyjnych i może być zmieniona jedynie przez naród hiszpański, który jest jedyny i niepodzielny. Sąd Konstytucyjny zwrócił także uwagę, że Kraj Basków nie jest podmiotem władzy suwerennej, którym jest jedynie naród i tego rodzaju zmiany, które dotyczą porządku ustalonego przez ten naród powinny być przedmiotem zmian konstytucyjnych przeprowadzonych w odpowiedniej procedurze przewidzianej art. 168 konstytucji.

Tendencje prosuwerennościowe w instytucjach baskijskich uległy zahamowaniu wraz z wyborami z roku 2009 – kiedy to PNV została odsunięta od władzy (pomimo że uzyskała pierwszy wynik wyborczy) przez PSE-EE, której rząd mniejszościowy został oparty przez PP. W kwestiach przyszłości Kraju Basków, nowy *lehendakari* – Patxi López stoi na stanowisku utrzymania status quo i unika jakichkolwiek działań na rzecz suwerenności Basków. Jednak wydaje się to rozwiązaniem tymczasowym – poparcie nacjonalistycznych partii – w tym w szczególności PNV jest na tyle duże, że kolejne wybory regionalne mogą spowodować powrót do aktywnej polityki na rzecz poszerzania autonomii tego regionu. Co prawda w wyborach z 2009 roku przewagę uzyskały formacje umiarkowane – opowiadające się za status quo lub ewentualnie za redefinicją autonomii Kraju Basków w ramach Królestwa Hiszpanii – PNV pomimo że nie jest obecnie partią rządzącą cały czas cieszy się ogromnym poparciem w Kraju Basków. Pokazały to wstępne wyniki wyborów regionalnych z 21 października 2012 roku – wygrała w nich PNV (27 mandatów), a drugi wynik zdobyła proniepodległościowo nastawiona koalicja EH Bildu (212 mandatów) – która jest uznawana za pokojowego następcę Batasuny.<sup>72</sup> Socjaliści z rządzącego PSE – EE zdobyli zaledwie 16 a ludowcy (PP) zaledwie 10 mandatów.<sup>73</sup>

Zarówno kasus Katalonii jak i Kraju Basków pokazuje, że ustrój terytorialny Hiszpanii ustanowiony konstytucją z 1978 roku nie zaspokaja ambicji wszystkich narodowości zamieszkujących to państwo<sup>74</sup>. Reformy tego systemu napotykają jednak dość stanowczy opór ze strony rządu w Madrycie, który w swoich dążeniach do utrzymania status quo, znajduje poparcie w orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego, który opierając się na formalnym brzmieniu konstytucji odrzuca wszelkie próby poszerzania zakresu autonomii wspólnot autonomicznych, które zagrażałyby jednoci państwa hiszpań-

72 Wyniki podają za Galicia da un respiro a Rajoy, <http://www.elperiodico.com> z dnia 22.10.2012

73 Warto przy tym zauważyć, iż w tym samym dniu odbyły się wybory do zgromadzenia regionalnego Galicji, „macierzystego” regionu premiera Hiszpanii Mariano Rajoya – w tej wspólnocie autonomicznej zwycięstwo odniosła partia premiera – socjaliści i oni będą rządzić przez najbliższą kadencję Galicją, która jest trzecim regionem, w których obecne są tendencje autonomiczne – jednak w porównaniu z Krajem Basków i Katalonią są one zdecydowanie najsłabsze.

74 Krytycznie wobec rozwoju rzeczywistości ustrojowej i w kontekście procesu homogenizacji decentralizacyjnej, zmarnowanej szansie na asymetrycznie zdecentralizowane państwo patrz A. Abad i Ninet, A.R. Mateu, *Spain's Multinational Constitution...*, s. 22.

skiego.<sup>75</sup> Hiszpania stoi przed trudnym wyzwaniem pogodzenia – z jednej strony, „jedności Narodu hiszpańskiego”, a z drugiej strony, faktycznej różnorodności i konstytucyjnie uznanego prawa do autonomii stanowiących go narodowości oraz regionów. Mniejszości narodowe takie jak Katalończycy i Baskowie powołują się na zasadę samostanowienia narodów<sup>76</sup> by poszerzać zakres autonomii, a Madryt forsuje formalną literę konstytucji blokując wszelkie reformy ustroju terytorialnego. Obaj najwięksi gracze hiszpańskiej sceny politycznej – PSOE oraz PP, niechętni są reformatorskimi zmianom w ustroju terytorialnym Hiszpanii i bliżej im do pryncypiów unitaryzmu niż federalizmu – dopóki to się nie zmieni trudno wyobrazić sobie znaczące modyfikacje hiszpańskiego regionalizmu<sup>77</sup>. Pokazały to ostatnie przedterminowe wybory parlamentarne – utrata władzy przez lewicowy rząd Zapatero na rzecz centroprawicowego rządu Mariano Rajoy’a związana była przede wszystkim z kryzysem gospodarczym i cięciami budżetowymi. Nie wydaje się, by pod rządami nowej większości parlamentarnej, znalazła się płaszczyzna, na której wspólnoty autonomiczne mogłyby wygrać więcej autonomii, wręcz przeciwnie – centroprawicy w obecnej sytuacji kryzysu gospodarczego bliższe są koncepcje recentralizacji państwa<sup>78</sup>, a premier Rajoy niejednokrotnie wypowiadał się w mediach krytycznie o niepodległej Katalonii czy secesji Kraju Basków. Co interesujące w obliczu kryzysu ekonomicznego, w Hiszpanii wzrosła (o 2,5%) liczba osób opowiadających się za likwidacją wspólnot autonomicznych – wynosi już 24,5 %.<sup>79</sup> Warto mieć także na uwadze, że także interesy poszczególnych wspólnot autonomicznych dość znacząco różnią się między sobą. Przeciwnikiem politycznym takich wspólnot jak np. Andaluzja czy Kastylia La Mancha nie jest Madryt, ale raczej właśnie Kraj Basków, Katalonia czy Galicja, które są postrzegane jako zagrożenie w perspektywie długoterminowej.<sup>80</sup> Jednak nastroje społeczne

75 O znaczeniu opinii MTS nr 2010/25 w sprawie Kosowa dla perspektywy jedności Hiszpanii oraz tamtejszych separatyzmów ruchów patrz H. Jamar, M.K.Vigness, Applying Kosovo..., s. 923–924.

76 Na temat zasady samostanowienia narodów w kontekście separatyzmu, na tle kazusów Kosowa i Południowego Sudanu pisze R.J.Delahunty, Nationalism, Statism, and Cosmopolitanism, *Nw. Interdisc. L. Rev.* 2012 nr 5, s. 77 i nast. Patrz także krytycznie do zasady samostanowienia w odniesieniu do Katalończyków i Basków J.Martinez Paoletti, Rights and Duties of Minorities..., s. 167 i nast., jeszcze w 2000 roku tendencje te były oceniane jako relatywnie słabe, a strategia była raczej oparta na subtelnym i konsekwentnym poszerzaniu granic autonomii – patrz Ch.E.Ehrlich, Democratic Alternatives..., s. 467, 472. Patrz także, w kontekście Basków – M. S. Carter, Ethnic Minority Groups..., s. 55 i nast.

77 Interesujące spostrzeżenia na temat wpływu układu hiszpańskiej sceny politycznej na decentralizujący lub centralizujący charakter stanowiącego prawa oraz ilość skarg na niekonstytucyjność stanowiącego prawa patrz H. Ferreira do Valle, Theorizing institutional changes..., s. 25–27.

78 Rząd w Madrycie zaproponował wspólnotom autonomicznym większe dofinansowanie w zamian za zwiększoną kontrolę na finansami regionów, co zostało odebrane w Kraju Basków i Katalonii jako zamach na samodzielność wspólnot autonomicznych.

79 J.Szafranski, Katalonia gra na niepodległość, [www.krytykapolityczna.pl](http://www.krytykapolityczna.pl) z dnia 10.10.2012

80 J.A. Gardner, A. Abadi Ninet, Sustainable Decentralization..., s. 519–521. Autorzy podają przykłady konkurencji i walki politycznej pomiędzy wspólnotami – np. Walencja w 2006 roku zaskarżyła do Sądu Konstytucyjnego postanowienie katalońskiego statutu autonomicznego, które znalazłszy się następnie w statucie Aragonii nie spowo-

w Kraju Basków – o czym świadczą wyniki wyborów regionalnych z 21 października 2012 roku, oraz w Katalonii – gdzie sondaże zapowiadają zwycięstwo CiU, zapowiadają, że być może trzeba będzie zweryfikować politykę Madrytu – w obu regionach separatyści zapowiadają referenda niepodległościowe, a Hiszpania stanie po raz kolejny przed trudnym wyzwaniem rozwiązania konfliktu na tle ustroju terytorialnego.<sup>81</sup>

---

dowały zastrzeżeń. Jak zwracają uwagę autorzy powoduje to osłabienie nie tylko tej wspólnoty przeciwko której występują ale też wspólnot autonomicznych jako całości. Słabością wspólnot autonomicznych jest także brak instytucji współpracy pomiędzy nimi – choćby niesformalizowanych.

81 O potrzebie reinterpretacji konstytucji, reformie konstytucji lub reformie statutów, jako o remediach na problemy współczesnej Hiszpanii patrz A. Abad i Ninet, A.R. Mateu, *Spain's Multinational Constitution...*, s. 22.