



# Kryzys konstytucyjny w Hiszpanii

początku XXI w.  
Szkice prawnoustrojowe:  
geneza – rozwój  
– perspektywy



Michał  
Zbigniew  
Dankowski



Monografie  
Kolegium  
Jagiellońskiego

A

JAGIELLOŃSKI  
INSTYTUT WYDAWNICZY



**Kryzys  
konstytucyjny  
w Hiszpanii**  
początku XXI w.  
Szkice prawnoustrojowe:  
geneza – rozwój  
– perspektywy

**Monografie**  
Kolegium  
Jagiellońskiego

Rada Programowa serii:

przewodniczący: prof. KJ dr hab. Grzegorz Górski (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. Ivana Butoracova-Sidlerova PhD (University of St. Cyril and Methodius, Trnava, Slovakia)

prof. dr hab. Krzysztof Górski (Jet Propulsion Laboratory NASA, Pasadena, CA, USA)

prof. RN dr Josef Navratil PhD (University of South Bohemia, České Budějovice, Czech Republic)

ks. prof. dr hab. Ireneusz Werbiński (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. UMK dr hab. Marek Zajko (Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, Polska)

prof. KJ dr hab. Krystyna Żuchelkowska (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)





# Kryzys konstytucyjny w Hiszpanii

początku XXI w.

Szkice prawnoustrojowe:  
geneza – rozwój  
– perspektywy

Michał  
Zbigniew  
Dankowski

AKAPIT

WYDAWNICTWO  
EDUKACYJNE

Monografie  
Kolegium  
Jagiellońskiego

Toruń 2021

JAGIELLOŃSKI  
INSTYTUT WYDAWNICZY



**Recenzenci:**

dr hab. Viktoria Serzhanova, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego w Rzeszowie  
dr hab. Grzegorz Górski, prof. Kolegium Jagiellońskiego w Toruniu

**Redaktor prowadzący:** Beata Króliczak-Zajko

**Korekta:** Paweł Jaroniak

**Opracowanie graficzne:** Beata Króliczak-Zajko

**Skład:** Karol Cyranowicz

Copyright by © Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit” s.c.  
oraz Jagielloński Instytut Wydawniczy & Michał Zbigniew Dankowski

**Współpraca wydawnicza:**

Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit” s.c. oraz Jagielloński Instytut Wydawniczy  
Toruń 2021



WYDAWNICTWO  
EDUKACYJNE

**Wydawnictwo Edukacyjne „AKAPIT” s.c.**

ul. H. Piskorskiej 12/23

87-100 Toruń

tel. 56 648 55 53, e-mail: info@weakapit.pl

ISBN 978-83-63955-96-0



**Jagielloński Instytut Wydawniczy**

ul. Szosa Bydgoska 50

87-100 Toruń

tel. 56 651 97 81

ISBN 978-83-65824-54-7

**Oferta wydawnicza oraz sprzedaż internetowa:** [www.weakapit.pl](http://www.weakapit.pl), tel. 601 880 321

**Wersja elektroniczna**

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>11</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Zarys historii konstytucjonalizmu Hiszpanii</b> .....	<b>15</b>
1. Epoka prekonstytucyjna (XV–XVIII w.) .....	18
2. Konstytucja (Statut, Karta) z Bajonny (1808 r.) .....	24
3. Konstytucja z Kadyksu (1812 r.) .....	27
4. Epoka liberalizmu – panowanie Izabeli II (1833–1868) .....	31
5. Od Chwalebnej Rewolucji do I Republiki (1868–1874) .....	37
6. Restauracja Burbonów (1875–1931) .....	39
7. II Republika (1931–1939) .....	42
8. Wojna domowa i dyktatura Franco (1939–1975) .....	45
<b>Rozdział II</b>	
<b>Państwo autonomii</b> .....	<b>49</b>
1. Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 r. ....	51
a) Geneza i redakcja .....	51
b) Podstawowe zasady konstytucyjne .....	53
c) Organy władzy prawodawczej .....	55
d) Organy władzy wykonawczej .....	57
e) Organizacja sądownictwa i Trybunał Konstytucyjny .....	58
f) Inne organy konstytucyjne .....	61
2. Nacjonalizmy peryferyjne .....	61

3. Prawo do autonomii narodowości i regionów – wspólnoty autonomiczne .....	65
4. Problem interpretacji konstytucyjnych pojęć „narodu” i „narodowości” .....	74
5. Zagadnienie stołeczności wspólnot autonomicznych .....	80
6. Konstytucyjne unormowanie symboliki regionalnej .....	86

### **Rozdział III**

<b>Królewskie dylematy</b> .....	93
1. Król w systemie ustrojowym Hiszpanii .....	95
2. Panowanie Jana Karola – od bohatera do zera .....	96
3. Czy Król Hiszpanii może nie podpisać ustawy? .....	99
4. Abdykacja króla Jana Karola I .....	101

### **Rozdział IV**

<b>Konstytucyjny system partyjny – zmiany na scenie politycznej</b> .....	107
1. Konstytucyjne unormowania dotyczące działalności partii politycznych .....	109
2. Działalność partii politycznych po okresie Transformacji – system dwupartyjny .....	113
a) Partido Socialista Obrero Español .....	114
b) Partido Popular .....	116
c) Hiszpański duopol partyjny przełomu XX i XXI w. ....	118
3. Wzrost znaczenia nacjonalistycznych partii regionalnych .....	119
4. Nowe partie na hiszpańskiej scenie politycznej .....	126
5. Wpływ kryzysu konstytucyjnego na rozbitcie duopolu partyjnego PP–PSOE .....	132

### **Rozdział V**

<b>Nacjonalizm baskijski – historia czy problem współczesny?</b> .....	137
1. Geneza dążeń separatystycznych Kraju Basków .....	139

2. Statut Autonomiczny Kraju Basków .....	144
3. <i>Concierto Económico</i> .....	147
4. Plan Ibarretxe .....	151
5. Niepodległość czy koegzystencja w ramach „królestwa autonomii”? .....	153
<b>Rozdział VI</b>	
<b>Sinusoida dziejowa nacjonalizmu katalońskiego</b> .....	157
1. Narodziny nacjonalizmu katalońskiego .....	159
a) Nacjonalizm polityczny .....	160
b) Pierwsza autonomia .....	163
2. Statut Autonomiczny Katalonii z 1979 r. ....	165
3. Zwrot w stronę separatyzmu – rządy Tripartit i Statut Autonomiczny z 2006 r. ....	168
<b>Rozdział VII</b>	
<b>Prawomocność katalońskich referendum niepodległościowych</b> .....	173
1. Prawnokonstytucyjne unormowanie referendum w Hiszpanii ....	175
2. Geneza referendum niepodległościowego .....	178
3. Konsultacja społeczna niereferendalna 9-N z 2014 r. ....	181
4. Referendum 1-O z 2017 r. ....	185
<b>Rozdział VIII</b>	
<b>Projekty reformy ustroju administracji terytorialnej w Katalonii</b> .....	189
1. Ustrój administracji terytorialnej Hiszpanii .....	191
2. Geneza jednostek terytorialnych Katalonii .....	192
a) Komarchie .....	192
b) Wikariaty .....	196
3. Kompetencje władz regionalnych do tworzenia terytorialnych jednostek administracyjnych .....	197

4. Generalny Plan Terytorialny Katalonii .....	199
5. Reorganizacja terytorialna a polityka separatystyczna nacionalistów katalońskich .....	203
6. Potrzeba reformy administracji terytorialnej Hiszpanii .....	205

## **Rozdział IX**

<b>Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego na kryzys konstytucyjny Hiszpanii .....</b>	<b>207</b>
1. Kryzys finansowy w Hiszpanii .....	209
2. Działania nacionalistów katalońskich wobec zapaści gospodarczej państwa .....	212
3. Polityka gospodarcza rządu centralnego Hiszpanii a nastroje w Katalonii .....	215
4. Kryzys gospodarczy jako narzędzie propagandy nacionalistycznej .....	217

## **Rozdział X**

<b>Procedura kontroli działalności władz wspólnot autonomicznych ...</b>	<b>219</b>
1. Konstytucyjne uregulowanie postępowania w sprawie zawieszenia praw władz wspólnoty autonomicznej .....	221
2. Uruchomienie art. 155 Konstytucji wobec władz autonomicznych Katalonii w 2017 r. ....	223
3. Quo vadis, Katalonio? .....	227

## **Rozdział XI**

<b>Polityka separatyzmu katalońskiego w aspekcie prawa międzynarodowego .....</b>	<b>231</b>
1. Czy Katalonia może powoływać się na prawo do samostanowienia? .....	233
2. Członkostwo nowych państw w organizacjach międzynarodowych .....	236
3. Negatywne konsekwencje dla separatyzmu katalońskiego na arenie międzynarodowej .....	239

## **Rozdział XII**

<b>Perspektywy reform ustroju Hiszpanii</b> .....	243
1. Zasady zmiany Konstytucji Hiszpanii .....	245
2. Dotychczasowe zmiany Konstytucji z 1978 r. ....	247
3. Uwagi końcowe: unitaryzm, konfederacja czy rozpad Królestwa Hiszpanii? .....	248
<b>Wykaz skrótów</b> .....	257
<b>Bibliografia</b> .....	259
I. Dokumenty i materiały źródłowe .....	259
A. Akty prawne .....	259
1. Akty prawa międzynarodowego publicznego .....	259
2. Konstytucje i akty quasi-konstytucyjne .....	259
3. Statuty autonomiczne .....	261
4. Akty państwowe niższego rzędu .....	263
5. Akty wspólnot autonomicznych .....	265
6. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego .....	267
B. Pozostałe źródła drukowane .....	267
II. Opracowania .....	268
A. Monografie .....	268
B. Artykuły .....	275
III. Strony internetowe instytucji .....	285
A. Partie polityczne .....	285
B. Inne instytucje .....	286
IV. Dzienniki i czasopisma .....	286



## WSTĘP

Żeby zrozumieć genezę i przyczyny kryzysu państwowości hiszpańskiej na początku XXI w., trzeba poznać Hiszpanię jako państwo z pozoru unitarne, ale jednocześnie podzielone społecznie, narodowościowo, kulturowo i gospodarczo. Nie będzie zapewne nadużyciem, jeśli podstawy tych podziałów umieścimy w epoce późnego średniowiecza lub wczesnych czasów nowożytnych<sup>1</sup>. To właśnie wtedy, na przełomie XV i XVI w., zaczęła się kształtować państwowość nowożytnej Hiszpanii, której społeczeństwo jednocześnie nigdy nie zapomniało o rozdrobnieniu feudalnym doby Rekonkwisty. O ile walka z muzułmanami była celem jednoczącym wszystkie królestwa chrześcijańskie Półwyspu Iberyjskiego w średniowieczu, o tyle nie należy zapominać o krwawych konfliktach, do których dochodziło między tymi samymi królestwami. Zaszłości i spory powstałe pomiędzy poszczególnymi regionami, głównie między Kastylią a skatalonizowaną Aragonią, nigdy nie wygasły. Odżywały z mniejszą lub większą siłą, w różnych warunkach i podsycane różnymi ideologiami przez kilkaset lat od momentu połączenia dwóch królestw unią personalną za sprawą małżeństwa Izabeli Kastylijskiej z Ferdynandem Aragońskim. Zresztą konflikty wewnętrzne Hiszpanii to nie tylko problemy na linii Madryt (Toledo)–Barcelona. Nie mniej istotne są aspiracje innych regionów: Kraju Basków, Galisji, Nawarry, Andaluzji, Walencji, Wysp Kanaryjskich, Balearów...

---

<sup>1</sup> Jeszcze w pierwszej połowie XX w. hiszpańscy myśliciele tej miary co największy iberyjski filozof stulecia José Ortega y Gasset, a także premier rządu republikańskiego i pisarz Manuel Azaña twierdzili, że Hiszpania nie jest jeszcze prawdziwym państwem narodowym, a jedynie państwem z oficjalnym centralizmem, ale realnym lokalizmem („pais de centralismo oficial, pero de localismo real”). W drugiej połowie XX w. zaczęto upatrywać powstania narodu hiszpańskiego w początkach XIX w., czyli w okresie okupacji francuskiej i uchwaleniu Konstytucji z Kadyksu. Por. J. P. Fusi Aizpúrua, *España. La evolución de la identidad nacional*, Madrid 2000, s. 164 i n. Z kolei najnowsze badania przesunęły jeszcze dalej w głąb dziejów początki kształtowania się tożsamości narodu hiszpańskiego, umiejscawiając je właśnie we wczesnej dobie nowożytnej. Por. X. M. Núñez Seixas, *Suspiros de España. El nacionalismo español, 1808–2018*, Barcelona 2018, s. 15–16.

Zasadniczym zagadnieniem dzielącym społeczeństwo i politykę wewnętrzną Hiszpanii jest zjawisko konfliktu „dwóch Hiszpanii”, powracające co najmniej od początku XIX w., a można postawić tezę, że sięgające nawet początku czasów nowożytnych i utworzenia Królestwa Hiszpanii w XVI w. Konflikt ten bazuje na różnych podstawach, nieraz jako bardziej mityczny niż rzeczywisty, ale objawia się we wszystkich momentach kryzysowych, których w najnowszej historii Hiszpanii było bardzo wiele. Różne konfiguracje, podstawy doktrynalne czy cele zawsze prędzej czy później skupiają się na rywalizacji „dwóch Hiszpanii”. Czym są owe „dwie Hiszpanie”?

Samo określenie wywodzi się z popularnej na początku XX w. poezji Antonio Machado<sup>2</sup>. Zostało później szybko przejęte przez literatów, publicystów, filozofów, polityków, historyków, by stać się wy tłumaczeniem wszystkich kryzysów wewnętrznych, które rozdzierały Hiszpanię od dwóch stuleci<sup>3</sup>. Badacze tematu dopatrują się podziałów pomiędzy „dwoma Hiszpaniami” przynajmniej na kilku płaszczyznach: ekonomicznej, ideologicznej, religijnej, społecznej. Do najważniejszych linii demarkacyjnych antagonizmów dzielących społeczeństwo hiszpańskie zalicza się konflikty: lewica–prawica, ubóstwo–zamożność, konserwatyzm–liberalizm, katolicyzm–antyklerykalizm, centralizacja–decentralizacja (czy też nacjonalizm hiszpański–nacjonalizmy peryferyjne, jak zwykle się nazywać w Hiszpanii ruchy podkreślające odrębności regionalne). Właśnie ten ostatni podział uwypuklił się najostrzej w początkach XXI w., ale nie występował samodzielnie, gdyż inne wyżej wymienione konflikty stanowiły podstawę lub tło (a niekiedy zbiegały się w jedną spójną całość) największej destabilizacji wewnętrznej, jaka dotknęła Hiszpanię od wielu dekad.

W obecnym kryzysie hiszpańskim jak w kalejdoskopie skupia się cała skomplikowana przeszłość państwa, kreując kolejne pokolenia podziałów w zwaśnionym społeczeństwie. Najważniejszymi problemami Hiszpanii pozostają od wieków rywalizacje: między zwolennikami centralizacji a sympatykami decentralizacji, między tradycją a liberalizmem, między

<sup>2</sup> A. Machado, *Campos de Castilla, Proverbios y cantares, LIII*, Alayor 2020, s. 136.

<sup>3</sup> Już w XXI w. do tematu powrócił i wywołał nad nim na nowo dyskusję wybitny historyk i socjolog hiszpański Santos Juliá Díaz. Patrz: S. Juliá Díaz, *Historia de las dos Españas*, Madrid 2005. W Polsce temat poruszył, opisując go z interesującej perspektywy, były ambasador w Hiszpanii historyk Jan Kieniewicz. Patrz: J. Kieniewicz, *Hiszpania w zwierciadle polskim*, Gdańsk 2001.

bogatymi miastami a biedną prowincją, między poszczególnymi regionami a Madrytem, między monarchistami a republikanami. Wszystkie te spory, często ze sobą powiązane w różnych konfiguracjach, wykazują tak naprawdę polaryzację społeczeństwa na różnych płaszczyznach. Permanentny konflikt odbija się na sytuacji politycznej i nieustannych zmianach ustrojowych. Wydawało się, że Konstytucja z 1978 r. jest kompromisem, który w nowoczesnym świecie pozwoli Hiszpanii wyjść z nieustannego kryzysu i zaściankowych waśni, zjednoczy społeczeństwo, które wspólnymi siłami przyczyni się do budowania hiszpańskiego demokratycznego państwa prawa. Wybuch tzw. nacjonalizmów peryferyjnych, przede wszystkim katalońskiego, chwilowo zaspokojonych po transformacji ustrojowej nadaniem im szerokich regionalnych autonomii, ujawnił ze zwiłokrotnioną siłą, że Hiszpania ostatecznie nie zjednoczyła się pod płaszczyzną demokratycznej konstytucji. Dziś być może istnieją już nie „dwie Hiszpanie”, ale wiele Hiszpanii: madrycka, katalońska, baskijska, andaluzyjska. A może Hiszpanii nie ma już wcale, lecz pozostały jedynie regiony gotowe na secesję i rozpoczęcie samodzielnej, suwerennej egzystencji? Na tak postawione pytanie odpowiedź zapewne przyniosą nadchodzące lata wzmożonej pracy politycznej nad zmianą ustroju. Bo fakt, że ustrój Hiszpanii wymaga natychmiastowej reformy, jest niezaprzeczalny i niepodważalny.

Jeszcze dekadę temu zapewne większość Hiszpanów uznałaby obecnie obowiązujący system państwowy za najlepszy w historii. Dziś trudno znaleźć obrońców aktualnej konstytucji. W tej chwili pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia, w którą stronę podąży państwo iberyjskie: federalną czy związkową? Inne, skrajne opcje, tj. wzmocnienia władzy centralnej przy jednoczesnym ograniczeniu praw regionalnych z jednej strony lub też rozpadu Hiszpanii, na wzór Jugosławii, na kilka niezależnych państw z drugiej, są raczej nierealne. Zbyt dobrze jeszcze tkwią w pamięci społeczeństwa hiszpańskiego epoka Franco i jego próba ujednolicenia państwa w myśl hasła: „Hiszpania jedna, wielka i wolna” („España una, grande y libre”) oraz konsekwencje, przede wszystkim ekonomiczne, jakie z tego wyniknęły. Przykład fiaska ogłoszenia „niepodległości” przez Katalonię i drastyczne następstwa gospodarcze tego wydarzenia dla regionu również będą zapewne przestrożą przed próbą secesji regionalnej. Z powyższego jasno wynika, że „dwie Hiszpanie” (a może więcej?) są na siebie skazane i nie mogą bez siebie żyć. Analogią może być *El Clásico*,

najważniejszy piłkarski mecz ligowy na świecie, pojedynek odwiecznych rywali Realu Madryt i FC Barcelony. Cała Hiszpania i cały świat czekają na te pojedynki, a przecież te wielkie kluby w rywalizacji wychodzącej daleko poza sport, nienawidząc się, potrzebują siebie nawzajem. Tak też regiony potrzebują Madrytu, a Madryt regionów, gdyż w ten sposób uzupełniają się one wzajemnie, tworząc niepowtarzalny pejzaż społeczny i polityczny Hiszpanii.

Celem niniejszej pracy nie jest oczywiście przedstawienie przyczyn kryzysu Hiszpanii XXI w. w jego wszystkich aspektach, gdyż wymagałoby to wielowątkowych analiz z zakresu wielu dziedzin nauki: od antropologii kulturowej, socjologii, etnografii po filozofię i nauki ekonomiczne. Życzeniem autora byłoby, aby ten skromny zarys problemu stał się przyczynkiem do dalszych badań z różnych dziedzin naukowych nad zagadnieniem sytuacji w Hiszpanii początku XXI w. W tym miejscu spróbujemy jedynie naszkicować aspekty prawnokonstytucyjne i politycznodoktrynalne, które miały wpływ na ukształtowanie się dzisiejszego ustroju Królestwa Hiszpanii. Jednocześnie praca ma wskazać pewne mechanizmy systemowe, które uległy już wyczerpaniu, co spowodowało największy impas polityczny i społeczny w historii powojennej Hiszpanii. Nie można przy tym uniknąć rozważań w kontekście historycznym czy politologicznym jako ściśle powiązanych z permanentnymi zmianami zachodzącymi w hiszpańskim konstytucjonalizmie i rozwoju myśli prawno-politycznej. To właśnie nieustanne modyfikacje ustrojowe, jakimi poddawana jest Hiszpania od przeszło dwóch stuleci, stanowią świetne odbicie skłonności jej obywateli do popadania ze skrajności w skrajność i konieczności przezwyciężania niekończących się kryzysów.

# **Rozdział I**

## **Zarys historii konstytucjonalizmu Hiszpanii**



Jak zostało już wcześniej powiedziane, kryzys hiszpański drugiej dekady XXI w. wiąże się nieodłącznie z unikatowym ustrojem politycznym Hiszpanii ukształtowanym na przestrzeni wieków. Wpływ na wykrystalizowanie się dzisiejszego „państwa autonomii” („Estado de Autonomías”), jak powszechnie nazywa się wśród konstytucjonalistów hiszpańskich ustrój polityczny, miały oddziaływania głównie odśrodkowe, w postaci ruchów regionalnych, zrywów ideologicznych, walk społecznych opartych na warunkach ekonomicznych, ale także zewnętrzne, gdy ze światowego imperium okresu pierwszych Habsburgów w ciągu dwóch stuleci Hiszpania stała się przedmiotem polityki międzynarodowej, a następnie usunęła się w stan głębokiej izolacji.

Nie można rozważać wydarzeń, do których doszło w Barcelonie i Madrycie w drugiej dekadzie XXI w., bez odwołania się do przeszłości i prześledzenia rozwoju kształtowania się ustroju Hiszpanii. Znajomość choćby w zarysie dziejów jej konstytucjonalizmu i – szerzej – zmian ustroju jest niezbędna do zrozumienia wydarzeń współczesnych. Niespokojna historia Hiszpanii ostatnich dwóch stuleci wiąże się zasadniczo z licznymi gwałtownymi zmianami jej ustrojów politycznych. Dzieje konstytucjonalizmu hiszpańskiego przypominają sinusoidę i nieustanną walkę między zwolennikami tradycji, silnej władzy królewskiej i centralizacji a rzecznikami demokratyzacji, liberalizmu, decentralizacji i ewolucyjności systemu. Powyższe tendencje są nadal żywe, wskrzeszając na nowo resentymenty w skrajnie podzielonym społeczeństwie hiszpańskim. Stąd też tak ważne wydaje się prześledzenie ewolucji podstawowych instytucji ustroju hiszpańskiego, genezy politycznej uchwalania kolejnych konstytucji i wreszcie zmian administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem problemów regionalnych, tak bardzo skomplikowanych na Półwyspie Iberyjskim. Sposób, w jaki Hiszpania doszła do bieżącego punktu, jest być może najważniejszym zagadnieniem, z którym dziś mierzą się nie tylko politycy i prawnicy hiszpańscy, ale także całe społeczeństwo tego iberyjskiego państwa. Być może kluczem do rozwiązania istniejącego napięcia jest wyciągnięcie odpowiednich wniosków z zawitej hiszpańskiej przeszłości.

W nauce hiszpańskiej bardzo istotną rolę odgrywają historycy konstytucjonalizmu. Na przestrzeni ostatnich 40 lat pojawiło się wiele publikacji z tego zakresu<sup>4</sup>, gdyż rzeczywiście Hiszpania ma bogate tradycje ustrojowe, wytworzyła wiele oryginalnych mechanizmów ustrojowych i unormowań prawnych z zakresu konstytucjonalizmu. Pomimo bogatej literatury przedmiotu w dalszym ciągu pole do badań naukowych w tym zakresie jest bardzo szerokie.

## 1. Epoka prekonstytucyjna (XV–XVIII w.)

Pisząc o hiszpańskim konstytucjonalizmie, nie sposób pominąć epoki prekonstytucyjnej, w której kształtował się ustrój państwowy. Wydaje się to o tyle zasadne, że Hiszpania tworzyła się stopniowo, a wraz z kolejnymi przetomami historycznymi krystalizowały się specyficzne instytucje państwowe i ewoluował system prawnoustrojowy. Tradycje hiszpańskich aktów prawnych posiadających cechy konstytucji należy upatrywać już w średniowieczu<sup>5</sup>. Stąd też, by wyjaśnić fenomen dzisiejszej Hiszpanii, należy cofnąć się do momentu jej powstania jako państwa nowożytnego.

Po zjednoczeniu Królestw Kastylii oraz Aragonii (1479 r.) unią personalną, a następnie realną (1501 r.) i inkorporacji w niedługim czasie Królestwa Nawarry (1512 r.) powstało nowożytne Królestwo Hiszpanii. Dawne królestwa, wchodzące w skład nowego zintegrowanego państwa, zachowały swoje odrębności, zarówno w zakresie politycznym, prawnym, skarbowym, jak i administracyjnym. Pierwotnie jedynym spoiwem, oprócz osoby władcy, pozostawały religia chrześcijańska i powołany przez Królów Katolickich Trybunał Świętego Oficjum Inkwizycji (*Tribunal del Santo*

---

<sup>4</sup> Na wyróżnienie zasługują przede wszystkim: M. Fernández Almagro, *Orígenes del régimen constitucional de España*, Barcelona 1976; J. Tomás Villaroya, *Breve historia del constitucionalismo español*, Barcelona 1976; P. Farias García, *Breve historia constitucional de España 1808–1978*, Madrid 1981; J. Solé Tura, E. Aja, *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808–1936)*, Madrid 1983; B. Clavero Salvador, *Manual de historia constitucional de España*, Madrid 1989; A. Sánchez Marin, *Constitucionalismo español 1808–1978*, Madrid 1994; A. Torres del Moral, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid 2009.

<sup>5</sup> Do hiszpańskich prekonstytucji badacze zaliczają m.in. *Carta Magna Leonesa*, wydaną w 1188 r. przez króla Leonu Alfonsa IX. Por. A. Ławniczak, *Geneza Konstytucji*, Wrocław 2015, s. 189.

*Oficio de la Inquisición*)<sup>6</sup>. Niemniej jednak od czasu Królów Katolickich i szybkiego przejścia tronu hiszpańskiego we władanie Habsburgów (zwanych w Hiszpanii Domem Austriackim – *Casa de Austria*) na skutek mariażu jedynej córki Izabeli i Ferdynanda – Joanny, zwanej później Szaloną (*Juana la Loca*), z arcyksięciem austriackim Filipem Pięknym Hiszpania zaczęła się unifikować, gdyż ostatecznie zwyciężyła koncepcja ściślejszego zespolenia poszczególnych dzielnic lansowana przez dominującą Kastylię, przeciwna aragońskiej opcji stworzenia konfederacji samodzielnych państw połączonych jedynie wspólnym monarchą i interesami w polityce zagranicznej<sup>7</sup>. W ten sposób Hiszpania z państwa peryferyjnego stała się w ciągu jednego pokolenia hegemonem polityki światowej. Oprócz wstąpienia na tron Habsburgów (Karol był jednocześnie cesarzem rzymskim narodu niemieckiego i królem Hiszpanii; był to jedyny taki przypadek w historii) na fakt nagłego wzrostu potęgi państwa iberyjskiego miały wpływ oczywiście odkrycie i kolonizacja Ameryki przez ówczesnych Europejczyków, a co się z tym wiązało – ogromny napływ bogactw z Nowego Świata oraz ostateczne wyparcie muzułmanów z Półwyspu Iberyjskiego.

Habsburgowie rządili Hiszpanią w sposób absolutny, co nie odbiegało znacząco od standardów ówczesnej Europy. Wprawdzie powołano rady (*consejos*), będące najważniejszymi organami administracyjnymi, a także jednym z niewielu, poza monarchą, spoiw instytucjonalnych państwa<sup>8</sup>, ale nie miały one decydującego głosu, a jedynie wspierały monarchę w podjęciu suwerennej decyzji. Również zjazdy parlamentarne – *Cortes*<sup>9</sup> – były zwoływane przez króla wedle jego woli i reprezentowały ograniczoną liczbę

<sup>6</sup> Szerzej patrz: H. Kamen, *Inkwizycja hiszpańska*, przeł. K. Bazyńska-Chojnacka, P. Chojnacki, Warszawa 2005, s. 14.

<sup>7</sup> Por. L. Rebollo Delgado, *España y su organización territorial. Antecedentes, surgimiento, evolución, problemas y propuestas*, Madrid 2018, s. 21–22.

<sup>8</sup> Por. M. Tuñón de Lara, J. Valdeón Baruque, A. Domínguez Ortiz, *Historia Hiszpanii*, przeł. S. Jędrusiak, wyd. II, Kraków 2007, s. 261–263.

<sup>9</sup> W polskiej historiografii tradycyjnie dla hiszpańskiego parlamentu przyjmuje się nazwę „Kortezy”, co jednak jest błędem językowym (jest to anachronizm z błędem fleksyjnym polegającym na pomnożeniu liczby mnogiej), wynikającym prawdopodobnie z niezajomości języka hiszpańskiego przez opisującego hiszpańskie instytucje Joachima Lelewela, stąd w niniejszej pracy pozostaniemy przy oryginalnym nazewnictwie hiszpańskim *Cortes*. Patrz szerzej: M. Z. Dankowski, *Kazus „korteżów”. O tłumaczeniu niektórych nazw instytucji prawnych na język polski*, w: *Międzynarodowy dyskurs filologiczny*, J. Wasiluk, M. Gierczyńska-Kolas, G. Lisowska (red.), Słupsk 2019, s. 123–131.

miast, które otrzymały przywilej wysyłania posłów<sup>10</sup>. Nie miały większej mocy legislacyjnej, przysługiwały im jedynie możliwość formułowania petycji do Króla, sporadyczne prawo sprzeciwu wobec propozycji królewskich, a także decyzyjność w sprawie nakładania danin nadzwyczajnych. Najważniejszy jednak pozostawał fakt, że każde z dawnych królestw, które weszły w skład Królestwa Hiszpanii, zachowało swoje autonomiczne instytucje. W ten sposób mieliśmy osobną Radę Kastylii i Radę Aragonii, do tego wyznaczono także Radę Indii dla spraw dotyczących Ameryki, a następnie także Radę Italii, Flandrii oraz Portugalii. Sprawy administracyjne zostawiono w kompetencji wicekrólów: osobnego dla Aragonii, dla Nawarry, a także dla Portugalii w okresie, gdy ta została inkorporowana na 60 lat (1580–1640) do Hiszpanii, dla Neapolu (do Królestwa Aragonii należało wiele ziem w obrębie basenu Morza Śródziemnego, m.in. południowe Włochy oraz wiele wysp), Sycylii i Sardynii, a także dwóch wicekrólów dla Ameryki (utworzono Wicekrólestwo Nowej Hiszpanii z terenów Ameryki Środkowej i Karaibów oraz Wicekrólestwo Peru w Ameryce Południowej). Z czasem, w XVIII w., z Wicekrólestwa Peru wydzielono dwa inne Wicekrólestwa – Nowej Granady na północy kontynentu i Río de la Plata na południu.

Największą potęgę Hiszpania osiągnęła w XVI w., za panowania pierwszych dwóch przedstawicieli Habsburgów (Karol I i Filip II). Habsburgowie tzw. młodsi, którzy rządili w XVII w., nie posiadali już zalet swoich poprzedników, a państwo popadało w coraz większy kryzys. Szczególnie dotkliwe okazały się wydarzenia lat 40. XVII w., kiedy Półwysep Iberyjski stał się peryferyjnym teatrem wojny trzydziestoletniej, a w Portugalii i Katalonii, a później także w Andaluzji i Aragonii wybuchły powstania przeciw władzy Habsburgów. Ich bezpośrednią przyczyną stał się zamiar stworzenia wspólnej armii hiszpańskiej, oczywiście według standardów kastyljskich. Próba zakończyła się gwałtownym oporem wobec woli królewskiej. W efekcie regionalnych powstań Portugalia odzyskała niepodległość, natomiast zryw kataloński został krwawo stłumiony przez wojska królewskie. Nie bez znaczenia pozostaje poparcie dla sprawy katalońskiej udzielone przez wroga Hiszpanii Francję. Powstanie i jego krwawe stłumienie zapisało się w pamięci Katalończyków, zaś pieśń powstańców *Els Segadors*

---

<sup>10</sup> Szerzej na temat historii i kompetencji Cortes starego porządku patrz: J. L. Bermejo Cabrero, *En torno a las Cortes del Antiguo Régimen*, „Anuario de Historia del Derecho Español” 1993–1994, núms. 63–64, s. 149–234.

stała się z czasem nieoficjalnym hymnem Katalonii<sup>11</sup>. W innych miejscach monarchistom udało się również wygasic ogniska niepokoju, utrzymując tym samym jedność królestwa. Nauka, jaką pobrał wówczas król Filip IV, zmusiła go do rozluźnienia polityki wewnętrznej w stosunku do regionów niekastyljskich i respektowania lokalnych odmienności prawnych (*fueros*), które w drugiej połowie XVII w. przeżyły swój renesans<sup>12</sup>.

Dynastia Habsburgów zakończyła panowanie w Hiszpanii wraz ze śmiercią Karola II (1700 r.). Na podstawie testamentu króla tron miał odziedziczyć Filip Burbon, wnuk króla Francji Ludwika XIV. Francuzów oskarżano o sfalszowanie ostatniej woli i wykorzystanie niepełnosprawności umysłowej umierającego monarchy hiszpańskiego. Liczne koła wierne Habsburgom wysunęły kandydaturę arcyksięcia Karola Habsburga (późniejszego cesarza Karola VI). Europa była wówczas sceną rywalizacji Burbonów z cesarską austriacką linią Habsburgów, a sytuacja w Hiszpanii stała się pretekstem do kolejnego aktu zmagania zbrojnych pomiędzy najpotężniejszymi domami panującymi. Wojna sukcesyjna trwała do 1713 r. i zakończyła się pokojem w Utrechcie, który przyznawał Burbonom prawo do hiszpańskiego tronu, a Hiszpanię pozbawiał większości posiadłości europejskich poza Półwyspem Iberyjskim. W szerszej perspektywie jednak większe znaczenie miały konsekwencje wewnętrzne, które zwycięzcy wyciągnęli wobec przegranych.

Bastionem poparcia dla Habsburgów była Katalonia i to właśnie jej mieszkańcy odczuli największe represje po zakończeniu wojny. Wojska burbońskie wkroczyły do Barcelony 11 września 1714 r. i na pamiątkę tej daty w XX w. zaczęto obchodzić święto Katalonii. Wówczas dokonano, rozpoczętego w 1707 r., zniesienia wszelkich odrębności pomiędzy dawnymi Królestwami Aragonii oraz Kastylii (pozostawiono jedynie pewne różnice w prawie cywilnym, handlowym i karnym), wprowadzając instytucje tego ostatniego na terenie całej Hiszpanii<sup>13</sup>. Współcześnie nacjonaliści kataloń-

<sup>11</sup> A. Balcells, *Breve historia del nacionalismo catalán*, Madrid 2004, s. 25.

<sup>12</sup> Historiografia hiszpańska okres ten nazywa epoką *neoforalismo*. Patrz: A. Floristán Imízcoz, *Neoforalismo, nuevos fueros y conquistas. Navarra en la Monarquía de Carlos II, w: Vísperas de sucesión: Europa y la Monarquía de Carlos II*, B. J. García García, A. Álvarez-Ossorio Alvaríño (eds.), Madrid 2015, s. 81–107. Filip IV i jego następcą Karol II w swoich rządach wewnętrznych zaczęli kierować się popularną maksymą: „Rządzić w Kastylii po kastylijsku, w Aragonii po aragońsku, a w Katalonii po katalońsku”. Por. A. Ruiz Robledo, *El Estado autonómico*, Granada 1989, s. 19–20.

<sup>13</sup> Wyjątek stanowiły Kraj Basków (prowincje: Álava, Bizcaya i Guizouzia) oraz Nawarra, gdzie pozostawiono tzw. ustrój foralny (*régimen foral*), zachowując w tych prowincjach

scy uważają ten czas za początek represji Madrytu wobec ich regionu<sup>14</sup>. Wprowadzenie mających cechy prekonstytucyjne dekretów królewskich *Nueva Planta* spowodowało zniesienie osobnych Cortes i Rady Aragonii, zaś utrata posiadłości pozaiberyjskich doprowadziła do ostatecznego wykształcenia się jednolitego państwa hiszpańskiego, którego krystalizacja rozpoczęła się jeszcze w dobie Królów Katolickich<sup>15</sup>.

Burbonowie rządili na wzór francuskiego absolutyzmu, przeszczeplając większość instytucji państwowych i prawnych zza Pirenejów na grunt hiszpański. Parlament zwoływano rzadko i wyłącznie ze względów formalnych<sup>16</sup>. Najważniejszą zmianą administracyjną było wprowadzenie instytucji intendencji (*intendencias*), urzędników sprawujących władzę cywilną m.in. w zakresie podatkowym i porządkowym w imieniu Króla na danym terytorium<sup>17</sup>. Zniesienie odrębności prawno-administracyjnych w granicach państwa nie spowodowało ujednoczenia społeczeństwa. Regiony, w szczególności zaś Katalonia, w dalszym ciągu podkreślały swoją tradycyjną odrębność<sup>18</sup>. Choć w odniesieniu do XVIII w. nie można

---

dawne immunitety i przywileje. Powyższe regiony poparły w wojnie sukcesyjnej Filipa V, czym można tłumaczyć późniejsze względy u tego władcy i wyjątek od zasady ujednoczenia ustroju prawno-administracyjnego przez Burbonów. Ponadto należy wskazać, że uniformizacja państwa przez Burbonów pozwalała na pewne wyłomy, zachowując tradycyjne instytucje w poszczególnych regionach, jak np. Zgromadzenia Królestwa (*Juntas del Reino*) w Galisji czy Zgromadzenie Generalne Księstwa Asturii (*Junta General del Principado*). Zachowano także przywilej bicia odrębnej monety w Katalonii. Por. J. P. Fusi Aizpúrua, *España...*, s. 130–132.

<sup>14</sup> A. Balcells, dz. cyt., s. 28. O nadinterpretacji faktów historycznych związanych z wojną sukcesyjną na potrzeby współczesnej propagandy politycznej patrz szerzej: R. Arenas García, *El procés, un intento de secesión de hecho*, w: *Anatomía del procés. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (red.), Barcelona 2018, s. 69–70.

<sup>15</sup> M. Tuñón de Lara, J. Valdeón Baroque, A. Domínguez Ortiz, dz. cyt., s. 332.

<sup>16</sup> Przez cały XVIII w. Cortes zwołano jedynie pięciokrotnie (w latach: 1709, 1712, 1724, 1760 i 1789). Por. R. Fernández, *La España de la Ilustración. La reforma de España*, Madrid 2009, s. 47.

<sup>17</sup> Oprócz całkiem nowych jednostek administracyjnych – intendencji, których wydzielono na Półwyspie Iberyjskim 20, w hiszpańskiej metropolii europejskiej wprowadzono także kapitanie generalne (*Capitanía general*), wcześniej znane w koloniach amerykańskich jako jednostki o charakterze wojskowo-sądowym. Burbonowie podzielili całe terytorium Hiszpanii iberyjskiej na 12 kapitanii generalnych (z jednej z nich – Nawarry – utworzono wicekrólestwo), podporządkowując im zarząd regionalny oraz sądowy w postaci istniejących dotychczas Królewskich Audiencji (*Reales Audiencias*). Por. J. P. Fusi Aizpúrua, *España...*, s. 132–133.

<sup>18</sup> Najlepszym przykładem pozostaje fakt, że pomimo wprowadzenia nakazu używania języka kastylijskiego jako urzędowego języki regionalne, w szczególności kataloński, pozostały w powszechnym użyciu. Szerzej na temat rozwoju i kultywowania odrębności języka katalońskiego patrz: E. K. Kulak, *Kształtowanie się poczucia tożsamości Katalończyków na podstawie*

jeszcze mówić o tożsamości narodowej, to właśnie być może zniesienie instytucjonalnych odrębności regionalnych przez Burbonów obudziło miejscami poczucie lokalnej wspólnoty, szczególnie że *Nueva Planta* rozszerzyła kastylijskie przywileje handlowe na całe państwo, co spowodowało gwałtowny rozwój gospodarczy Barcelony i okolic, co także wyróżniało ją spośród innych regionów Hiszpanii. Jednocześnie wskazuje się, że to absolutyzm burboński i późniejsze reformy w duchu oświecenia przyczyniły się do wykształcenia hiszpańskiego poczucia narodowego<sup>19</sup>.

Pierwsza połowa XVIII w. to dalsza wewnętrzna degrengolada aparatu państwowego i alienacja Hiszpanii na arenie międzynarodowej. Zmianę przyniosło dopiero panowanie jednego z najwybitniejszych europejskich władców oświeconych – Karola III. Zapoczątkowane przez niego reformy w duchu oświeconego absolutyzmu były kontynuowane także po jego śmierci przez jego syna Karola IV. Poza restrukturyzacją finansów państwa, szeroko zakrojonych działań w zakresie rozbudowy infrastruktury miejskiej i drogowej, modernizacji armii i przekształceń administracyjnych<sup>20</sup> Karol III położył mocne podwaliny pod wykreowanie przyszłego ustroju konstytucyjnego państwa. Tak zwane reformy burbońskie dla kolonii w Ameryce przyniosły ożywienie handlowe i kulturowe krajom zamorskim Korony Hiszpańskiej, zaś powołanie intendentur, zastępujących dotychczasowy skostniały i skomplikowany system administracyjny w Ameryce, było zwia-  
stunem narodzin konstytucjonalizmu hiszpańskiego<sup>21</sup>.

---

piśmiennictwa okresu odrodzenia kulturalnego i narodowego (XIX w.–początek XX w.), Kraków 2016, s. 321 i n. Swój renesans w XVIII w. przeżywał też język baskijski, szerzej patrz: M. Almagro Gorbea, *Los orígenes de los Vascos*, Madrid 2008, s. 25–28.

<sup>19</sup> J. P. Fusi Aizpúrua, *España...*, s. 130.

<sup>20</sup> W latach 1785–1789 z inicjatywy José Moñino hrabiego de Floridablanca przeprowadzono spis ludności i ankietę dotyczącą dokładnej liczby mieszkańców Hiszpanii iberyjskiej. W tym celu zreorganizowano terytorium hiszpańskie, wskazując na istniejące prowincje. Nie miały one jednak cech jednostek administracyjnych, a tym bardziej samorządowych, lecz współistniały z intendencjami. Por. A. Melón, *De la división de Floridablanca a la de 1833*, „Estudios Geográficos” 1977, vol. 38, núms. 146–147, s. 617–664. W 1799 r. na mocy Dekretu Królewskiego (*Real Decreto*) doszło do utworzenia nowych sześciu tzw. prowincji morskich (*provincias marítimas*), wydzielonych z dotychczasowych intendencji. Por. J. Gómez Díaz, *División territorial de España. Provincias y partidos judiciales 175 años*, „Toletum: Boletín de la Real Academia de Bellas Artes y Ciencias Históricas de Toledo” 2008, núm. 55, s. 156–158.

<sup>21</sup> Królewski Ordenans (*Real Ordenanza*) dla Indii z 1782 r., reformujący administrację w Ameryce, był w zasadzie aktem prawnym spełniającym wszelkie warunki formalne nowoczesnej konstytucji. Szerzej na ten temat: L. San Martino de Dromi, *Constitución Indiana de Carlos III. La Real Ordenanza de Intendentes de 1782*, Buenos Aires 1999.

## 2. Konstytucja (Statut, Karta) z Bajonny (1808 r.)

Karol IV, mniej uzdolniony od ojca, nie był zainteresowany sprawami państwowymi w sposób dostateczny i pozostawił faktyczną władzę w państwie swojemu faworytowi, którym był Manuel de Godoy. Dwór starał się kontynuować linię ograniczonych reform wprowadzoną przez poprzednika, jednak panowanie tego monarchy przebiegało w cieniu wybuchłej w 1789 r. Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a następnie wojen napoleońskich. Wysiłki Karola IV koncentrowały się na utrwaleniu władzy i ochronie państwa przed nowymi prądami. Nie był on jednak w stanie skutecznie przeciwstawić się największej wówczas potędze militarnej Europy, jaką była armia Napoleona Bonaparte. Po podbiciu, zhołdowaniu i podporządkowaniu sobie większej części Europy cesarz Francuzów postanowił osadzić na hiszpańskim tronie swojego brata Józefa. Pierwotnie okazywał przyjaźń monarsze hiszpańskiej. Na mocy pokoju zawartego w Bazylei w 1795 r. Hiszpania stała się sojuszniczką Francji. Jednak jak wskazywał Charles Talleyrand: „Zasiadłszy na jednym z tronów domu burbońskiego, Napoleon uważał władców zajmujących dwa pozostałe za naturalnych wrogów, których obalenie leży w jego interesie”<sup>22</sup>. Układ z Fontainbleau z 1807 r. między państwami sankcjonował wejście wojsk francuskich na terytorium Hiszpanii oraz uwikłanie państwa iberyjskiego w wojnę z Portugalią i Anglią. Wywołało to żywą reakcję przeciwników Godoya. Seria przewrotów politycznych spowodowała najpierw ustąpienie wszechwładnego faworyta, a następnie Karol IV został zmuszony do abdykacji na rzecz swojego syna Ferdynanda. Ten jednak również został zobligowany do zrzeczenia się tronu, który objął Józef Bonaparte. Francuska obecność na Półwyspie Iberyjskim spowodowała wybuch powstania ludowego w maju 1808 r.

W tej sytuacji po intronizacji Józefa Bonaparte doszło do nadania pierwszej ustawy zasadniczej w historii Hiszpanii, tzw. Karty (Statutu) z Bajonny. Żeby uniknąć podejrzeń o uzurpację, z rozkazu Napoleona zwołano do francuskiej Bajonny, położonej niespełna 40 km od granicy z Hiszpanią, zgromadzenie deputowanych, które miało przyjąć tekst konstytucji przedstawionej przez cesarza Francuzów. Choć akt został podpi-

<sup>22</sup> Ch. Talleyrand, *Pamiętniki (1754–1815)*, przeł. W. Dłuski, Londyn 1994, s. 216.

sany przez Józefa, faktycznie został oktrojowany przez Napoleona, co nie było niczym nadzwyczajnym w napoleońskiej Europie, *vide* konstytucja Księstwa Warszawskiego lub próby narzucenia konstytucji Szwajcarii oraz państwom włoskim. Dawniej historiografia hiszpańska wzbraniała się przed uznaniem dokumentu wystawionego pod presją Napoleona za pierwszą hiszpańską konstytucję *sensu stricto*<sup>23</sup>. Współcześnie coraz częściej historycy konstytucjonalizmu hiszpańskiego skłaniają się ku temu, by przyznać mu rangę konstytucyjną, gdyż – choć oktrojowany przez obcego monarchę – ma on niemal wszystkie cechy ustawy zasadniczej<sup>24</sup>.

Sama Karta z Bajonny podtrzymywała w Hiszpanii ustrój dziedzicznej monarchii z silną pozycją Króla. Nowością był obowiązek respektowania przez Króla praw obywatelskich uwzględnionych w Karcie. Akt wprowadzał pozorny trójpodział władz na wzór modelu francuskiego. Wyraźnie dominowała jednak władza wykonawcza, zaś ministrowie byli zobowiązani do egzekwowania stosowania prawa i rozkazów Korony (*Corona*), jak nazywano instytucję królewską. Także do Króla należała inicjatywa ustawodawcza, pozostawiająca dla *Cortes* jedynie akceptację nowych praw, gdyż ich promulgacja należała ponownie do monarchy<sup>25</sup>. Władza sądownicza była niezależna, choć sędziowie byli powoływani przez Króla. Wpływ Wielkiej Rewolucji Francuskiej na tekst Statutu był szczególnie widoczny w chęci wzmocnienia mieszczaństwa kosztem stanu szlacheckiego i duchowieństwa, choć już w pierwszym artykule uregulowano wyłączość religii katolickiej w państwie<sup>26</sup>. Znakiem nowych prądów płynących zza Pirenejów były: przepisy poświęcone wolności wytwórczej i handlowej<sup>27</sup>, zniesienie przywilejów handlowych<sup>28</sup>, zniesienie wewnętrznych granic celnych<sup>29</sup>, a także zrównanie kolonii z metropolią<sup>30</sup>, co z pewnością w zamierzeniach twórców aktu miało przyskać mieszkańcom hiszpańskich

<sup>23</sup> A. Torres del Moral, *El inicio del constitucionalismo español*, „Anuario de Derecho Parlamentario” 2012, núm. 26, s. 181–182.

<sup>24</sup> Tak choćby z przekonującą argumentacją: I. Fernández Sarasola, *La constitución de Bayona (1808)*, Oviedo 2007, *passim*.

<sup>25</sup> Art. 4–13, Constitución de 6 de julio de 1808. Bayona, „Gaceta de Madrid”, núms. 99–102, 27–30/07/1808 (dalej: EB 1808).

<sup>26</sup> Art. 1, EB 1808.

<sup>27</sup> Art. 88–89, EB 1808.

<sup>28</sup> Art. 90, EB 1808.

<sup>29</sup> Art. 116, EB 1808.

<sup>30</sup> Art. 87, EB 1808.

terytoriów zamorskich dla idei napoleońskich. Ponadto Karta reformowała sprawy skarbowe, oddzielając skarb państwa (*Tesoro público*) od skarbu królewskiego i powołując Trybunał Obrachunkowy (*Tribunal de Contaduría*). Konstytucja przewidywała także wprowadzenie, na wzór kodeksu napoleońskiego, jednego kodeksu cywilnego i kryminalnego, a także kodeksu handlowego dla Hiszpanii i Indii (tj. kolonii w Ameryce) w celu uporządkowania chaosu panującego w ówczesnym systemie normatywnym.

Znaczna część hiszpańskiej historiografii konstytucyjnej nie uznaje Karty z Bajonny za pierwszą hiszpańską konstytucję. Argumentem jest tu oktrojowanie aktu, w dodatku przez obcego monarchę, choć formalnie został on uchwalony przez zgromadzenie deputowanych<sup>31</sup>. Niemniej jednak na Półwyspie Iberyjskim powszechnie uznaje się Kartę z Bajony za akt obcy, narzucony przez okupanta<sup>32</sup>. Choć podaje się w wątpliwość wejście w życie aktu ze względów czasowych (w pełni miała obowiązywać od 1 stycznia 1813 r.<sup>33</sup>, co w związku z upadkiem napoleońskiego imperium nie nastąpiło) i terytorialnych, nie ma wątpliwości, że Statut z Bajonny był kamieniem węgielnym dla hiszpańskiego konstytucjonalizmu, wprowadzającym na Półwysep Iberyjski nowe zasady funkcjonowania ustroju państwowego.

Z punktu widzenia podziału administracyjnego państwa interesujący pozostaje dekret wydany przez króla Józefa w maju 1810 r., wprowadzający ustrój terytorialny wzorowany na francuskim i zarzucający tym samym jakiegokolwiek odniesienie historyczne do tradycyjnego podziału Hiszpanii. Państwo miało zostać podzielone na 38 departamentów, nazwanych później prefekturami, z których każda miała być podzielona zazwyczaj na trzy subprefektury. Każda prefektura miała posiadać uniwersytet, sąd i biskupstwo, a ich nazwy miały mieć charakter geograficzny<sup>34</sup>. Dekret, podobnie jak Karta z Bajonny, nigdy nie wszedł w życie, stanowił jednak ważny etap w procesie tworzenia przyszłego podziału terytorialnego Hiszpanii na prowincje.

---

<sup>31</sup> Szeroką perspektywę na temat zwolenników i przeciwników uznania dokumentu z Bajonny za konstytucję daje: A. Torres del Moral, *El inicio...*, s. 186–187.

<sup>32</sup> Statut z Bajonny nazywa się w historiografii hiszpańskiej „kartą absolutystyczną, polakierowaną humanitaryzmem i innymi ideami epoki” lub „oświeconą na modłę napoleońską”. Por. P. Farias García, dz. cyt., s. 21.

<sup>33</sup> Art. 143, EB 1808.

<sup>34</sup> J. Mercader i Riba, *José Bonaparte. Rey de España (1808–1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid 1983, s. 230–234.

### 3. Konstytucja z Kadyksu (1812 r.)

Niechęć wobec narzuconej władzy, okupacyjnej armii i obcych kulturowo praw powodowała wyraźny opór w społeczeństwie hiszpańskim. Wobec przymusowej emigracji królów burbońskich i paraliżu centralnej administracji faktyczną władzę przejęły spontanicznie tworzące się lokalne zgromadzenia – *juntas provinciales*. Stały się odpowiedzialne za formowanie jednostek milicji walczących z agresorem i za organizację władzy na niwie lokalnej. Zgromadzenia lokalne wyłoniły swoich przedstawicieli, którzy utworzyli Zgromadzenie Centralne (*Junta Central*), reprezentujące wszystkich obywateli Hiszpanii, którzy negowali okupację francuską. Pierwotnie zebrali się oni w Aranjuez pod Madrytem, jednak wobec postępów armii napoleońskiej schronili się w nieokupowanym Kadyksie<sup>35</sup> i tam od września 1810 r. obradowali jako hiszpański parlament – *Cortes*. Po niespełna dwóch latach, w marcu 1812 r., doszło do uchwalenia konstytucji, której legalności historiografia hiszpańska już nie podważa. Oczywiście król Józef I i jego brat, cesarz Francuzów Napoleon, nie zamierzali ustępować, usiłując wprowadzić w życie Statut z Bajonny, uznając *Cortes* z Kadyksu za nielegalne i próbując zdobyć miasto siłą<sup>36</sup>.

Tekst ustawy zasadniczej był kompromisem między ścierającymi się tendencjami absolutystycznymi i liberalnymi wśród deputowanych. Od momentu rozpoczęcia obrad *Cortes de Cádiz*, jak nazywano nadzwyczajne zgromadzenie parlamentu, wskazywano na dwie podstawowe zasady przyszłej konstytucji – zwierzchność narodu oraz podział władz, owoce implementacji liberalnych haseł konstytucyjnych północnoamerykańskich i rewolucyjnych francuskich, na których twórcy aktu się wzorowali<sup>37</sup>.

Konstytucja była bardzo postępową, nawiązywała do najnowocześniejszych rozwiązań ustrojowych przyjętych w ówczesnych czasach. Jednocześnie, jak trafnie zauważyła badająca ustawę Patrycja Jakóbczak, wraz z przyjęciem ultraliberalnej konstytucji wytworzyła się paradoksalna

<sup>35</sup> P. Farias García, dz. cyt., s. 22.

<sup>36</sup> Szerzej o polityce napoleońskiej wobec *Cortes* z Kadyksu patrz: K. Mazowski, *Kadyks 1810–1812*, Warszawa 2018.

<sup>37</sup> O inspiracji twórców Konstytucji z Kadyksu patrz szerzej: A. Bar Cendón, *Los modelos del constitucionalismo liberal y la Constitución de 1812*, „Revista de Derecho Político” 2012, núm. 84, s. 28–31.

sytuacja, w której Hiszpania walczyła przeciw Francji, jednocześnie przyjmując francuskie wzory ustrojowe<sup>38</sup>. Hiszpania została określona jako monarchia konstytucyjna, a suwerenność należała do narodu<sup>39</sup>, nie zaś jak dotychczas do Króla. Ustrój monarchiczny pozostawiono z obawy, by liczni wciąż zwolennicy *ancien régime* nie storpedowali postanowień ekonomicznych i socjalnych zawartych w akcie, choć doskonale zdawano sobie sprawę z nieprzychylności Ferdynanda VII wobec działań *Cortes* w Kadyksie<sup>40</sup>. Pierwszy raz w dziejach ustroju hiszpańskiego wprowadzono zasadę podziału władzy<sup>41</sup>, istotnie wzmacniając rolę władzy ustawodawczej w postaci parlamentu kosztem królewskiej władzy wykonawczej<sup>42</sup>. Wprowadził Król zachował inicjatywę ustawodawczą (choć nie wyłączną), a wobec uchwał parlamentu prawo wetowania, ale jedynie dewolutywne<sup>43</sup>. Konstytucja przyznawała mu także wiele innych prerogatyw<sup>44</sup>. Znacznie rozszerzono uprawnienia wyborcze – otrzymali je wszyscy mężczyźni, jednak wybór pozostawał pośredni<sup>45</sup>. Ponadto wprowadzono szereg praw obywatelskich, takich jak: prawo własności<sup>46</sup>, wolność druku<sup>47</sup>, wolność gospodarcza<sup>48</sup>, a w osobnym dekreście *Cortes* zniósł także pozostałości ustroju feudalnego w postaci senioralizmu (*señorío*)<sup>49</sup>. Przyznano także obywatelstwo hiszpańskie wszystkim osobom urodzonym na terytorium

<sup>38</sup> P. Jakóbczyk, *Konstytucja Kadykska z 1812 r.: kontynuacja czy zerwanie z tradycją?*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Historica” 1999, t. 64, s. 166–167.

<sup>39</sup> Art. 3, Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 (dalej: CE 1812).

<sup>40</sup> Por. J. Varela Suanzes-Carpegna, *La monarquía en la historia constitucional española*, „Revista de Derecho Político” 2018, núm. 101, s. 22.

<sup>41</sup> Szerzej patrz: J. I. Marcuello Benedicto, *División de poderes y proceso legislativo en el sistema constitucional de 1812*, „Revista de Estudios Políticos” 1996, núm. 93, s. 219–231.

<sup>42</sup> Wymieniono enumeratywnie w zamkniętym katalogu restrykcje władzy królewskiej. Art. 172, CE 1812.

<sup>43</sup> Art. 144, CE 1812.

<sup>44</sup> Art. 171, CE 1812.

<sup>45</sup> Wybór deputowanych (*Diputados*) do jednoizbowego parlamentu był trójstopniowy. Elektorów (*electores*) wybierano w parafiach (*parroquias*), następnie w okręgach (*partidos*), wreszcie w prowincjach (*provincias*). Art. 27–103, CE 1812.

<sup>46</sup> Art. 4, CE 1812.

<sup>47</sup> Art. 131 i 371, CE 1812.

<sup>48</sup> Art. 131, CE 1812. Por. szerzej: M. J. Malilla, E. Frax, *Libertad de industria y comercio. El derecho de propiedad*, „Ayer” 1999, núm. 34, s. 17–40.

<sup>49</sup> Decreto del 6 de agosto de 1811 de las Cortes de Cádiz. Por. szerzej: F. J. Hernández Montalbán, *La abolición de los señoríos en España (1811–1837)*, Madrid–Valencia 1999.

znajdującym się pod panowaniem króla hiszpańskiego<sup>50</sup>, zrównując tym samym w prawach mieszkańców posiadłości europejskich, amerykańskich, azjatyckich i afrykańskich. Jako wyłącznie obowiązujące wyznanie pozostawiono religię katolicką, zakazując jakichkolwiek innych kultów<sup>51</sup>.

Nowością było przyjęcie pewnej ograniczonej decentralizacji terytorialnej o charakterze administracyjnym z zastrzeżeniem powzięcia prac nad szczególniejszym podziałem terytorialnym w dogodniejszym terminie<sup>52</sup>. Wymieniono hiszpańskie regiony zarówno na Półwyspie Iberyjskim, jak i poza nim<sup>53</sup>. Terytorium państwowe podzielono na komarchie (*comarcas*) i prowincje (*provincias*), gdzie władzę sprawowały Deputacje (*Deputaciones*) i Ratusze (*Ayuntamientos*) oraz nowo powstała instytucja Wyższego Przewodniczącego (*Jefe Superior*), nominowanego przez Króla, który był najwyższym urzędnikiem na wyznaczonym terytorium, a jednocześnie przewodniczył obradom Ratusza. Był to wyjątek od zasady elekcyjności władz lokalnych, a jednocześnie protoplasta późniejszego urzędu Gubernatora Cywilnego (*Gobernador civil*)<sup>54</sup>. Projekt nowoczesnego podziału administracyjnego, zgodnego z założeniami Konstytucji z Kadyksu, został przygotowany w latach 1813–1814 i przewidywał utworzenie na terytorium państwa 44 prowincji, mając na celu skorygowanie dotychczasowego systemu administracyjno-sądowego, choć z zachowaniem tradycji tzw. królestw historycznych (*reinos históricos*). Władzę lokalną miały sprawować instytucje powołane w Konstytucji<sup>55</sup>. Liberalna reforma administracyjna oparta na Konstytucji z Kadyksu nie weszła nigdy w życie, jednak stanowiła punkt wyjścia do późniejszej reorganizacji państwa w 1833 r.

Konstytucja z Kadyksu nie obowiązywała długo, zaledwie dwa lata. Nie objęła też swoim zakresem wszystkich terytoriów Hiszpanii ze względu

---

<sup>50</sup> Art. 18, CE 1812.

<sup>51</sup> Art. 12, CE 1812.

<sup>52</sup> Art. 11, CE 1812.

<sup>53</sup> Art. 10, CE 1812. Siedemnaściami iberyjskimi regionami były: Aragonia, Asturia, Stara Kastylia, Nowa Kastylia, Katalonia, Kordoba, Estremadura, Galisja, Granada, Jaén, León, Molina, Murcja, Nawarra, Prowincje Baskijskie, Sewilla i Walencja, a także dwie wyspiarskie: Baleary i Kanary z pozostałymi posiadłościami afrykańskimi.

<sup>54</sup> Art. 309–337, CE 1812.

<sup>55</sup> Patrz szerzej: M. J. Vilar, *El primer proyecto liberal de división provincial de España. El propuesto por Felipe Bauzá y revisado por Miguel de Lastarria, 1813–1814*, „Anales de Historia Contemporánea” 2004, núm. 20, s. 21–63.

na okupację francuską. W koloniach amerykańskich natomiast trwały już działania narodowyzwolenicze, więc Konstytucja z Kadyksu nie odcisnęła większego piętna i zaimplementowana została jedynie w bardzo ograniczonym zakresie w Wicekrólestwach Nowej Hiszpanii oraz Peru<sup>56</sup>. Po restauracji Ferdynanda VII nowy stary monarcha zaczął szybko i bezwzględnie powracać do instytucji absolutystycznych. Dekret derogujący liberalną ustawę zasadniczą został wydany w maju 1814 r.<sup>57</sup> Znaczenie Konstytucji z Kadyksu dla historii nie tylko konstytucjonalizmu hiszpańskiego, ale Hiszpanii w ogóle jest nie do przecenienia. Jak trafnie spuentował ten fakt historyk konstytucjonalizmu Bartolomé Clavero Salvador, „Hiszpania się ukonstytuowała”<sup>58</sup>. Co najbardziej istotne, zrobiła to, przezwyciężając swoje wewnętrzne partykularyzmy.

Brutalne działania króla mające na celu przywrócenie absolutyzmu spotkały się z ostrą reakcją niezadowolonego społeczeństwa. Po kilku nieudanych zamachach wojskowych w wyniku rewolucji liberalnej w 1820 r. zmuszono Ferdynanda VII, by przywrócił obowiązywanie Konstytucji z Kadyksu. Wkrótce rozpoczęto prace nad reformą terytorialną państwa, co skończyło się wyodrębnieniem 15 regionów historycznych, dzielących się na 52 prowincje. Przywrócono urząd Intendenta, jednak tym razem spełniał on funkcję przedstawiciela skarbowego w prowincji. Projekt odwoływał się do kryteriów ludnościowych i geograficznych, spychając na plan dalszy uwarunkowania historyczne regionów i uniformizując w ten sposób administrację lokalną<sup>59</sup>. Krótki okres rządów liberałów przeszedł do historii jako *Trienio liberal*. Wobec kolejnego, tym razem absolutystycznego przewrotu, wspieranego przez wojska francuskich Burbonów<sup>60</sup>, normy pierwszej hiszpańskiej ustawy zasadniczej ponownie przestały obowiązywać. Ostatni raz wrócono do tekstu Konstytucji z Kadyksu w latach 1836–1837, przed

<sup>56</sup> M. Á. Puig-Samper, *La Constitución de Cádiz y la cuestión americana*, w: *Polonia y España. Primeras constituciones*, C. Taracha (ed.), Lublin 2013, s. 134–135.

<sup>57</sup> *Manifiesto del Rey declarando nula y de ningún valor ni efecto la llamada Constitución de las Cortes Generales y extraordinarias de la nación*, w: *Decretos del Rey Don Fernando VII*, vol. 1, F. Martín de Balmaseda (ed.), Madrid 1816, s. 1–10.

<sup>58</sup> B. Clavero Salvador, dz. cyt., s. 43.

<sup>59</sup> Patrz szerzej: G. Martínez Díez, *Genesis histórica de las provincias españolas*, „Anuario de Historia de Derecho Español” 1981, núm. 51, s. 566–581.

<sup>60</sup> We Francji również doszło do restauracji monarchii absolutnej z dynastii Burbonów – nowym królem Francji został Ludwik XVIII. O interwencji w Hiszpanii i przywróceniu absolutyzmu zdecydował kongres Świętego Przymierza w Weronie w 1822 r. Por. M. Tuñón de Lara, J. Valdeón Baroque, A. Domínguez Ortiz, dz. cyt., s. 405–407.

uchwaleniem nowej konstytucji. Ostatnie lata panowania Ferdynanda VII to wzrost tendencji absolutystycznych monarchy, w tym zmiana w sposobie dziedziczenia tronu, tak by władza przypadła córce Ferdynanda, nie zaś królewiczowi Karolowi, bratu Ferdynanda, według dotychczas obowiązującego prawa salickiego prawowitemu spadkobiercy.

## 4. Epoka liberalizmu – panowanie Izabeli II (1833–1868)

Kiedy Ferdynand VII umierał, jego córka Izabela, następczyni tronu, miała zaledwie trzy lata. W jej imieniu rządy sprawowała regentka, królowa matka Maria Krystyna. W tym czasie wykrystalizował się ruch karlistowski, którego głównym założeniem było osadzenie na tronie królewicza Karola, który nie uznał zniesienia prawa salickiego, uniemożliwiającego dziedziczenie tronu przez kobiety<sup>61</sup>. W następstwie poparcia dla intronizacji Karola wykształciło się wokół tej sprawy silne stronnictwo ultrakonserwatywne<sup>62</sup>. Ruch karlistowski będzie odtąd z różnym natężeniem obecny w polityce wewnętrznej Hiszpanii przez następne dwa stulecia, a jego pokłosiem jest kolejny podział społeczeństwa hiszpańskiego, niepozostający bez wpływu na współczesny ład ustrojowy państwa.

Zagrożenia ze strony karlistów pchnęło dwór w sojusz z liberałami, a co za tym idzie – na drogę niezbędnych, choć powolnych, reform ustrojowych. Czas ten w historiografii hiszpańskiej zwykło się nazywać epoką liberalizmu (*época del liberalismo*). Wśród liberałów szybko wykreowały się dwa rywalizujące obozy – umiarkowanych (*moderados*), którzy opowiadali się za zmianami w duchu ewolucyjnym, oraz postępowych (*pro-*

---

<sup>61</sup> W rzeczywistości już Sankcja Pragmatyczna wydana w 1789 r. przez Karola IV, ojca Ferdynanda VII, znosiła obowiązywanie prawa salickiego. Ferdynand jedynie ten akt ratyfikował i promulgował w 1830 r. Por. J. F. Fuentes, *El fin del Antiguo Régimen (1808–1868)*. *Política y sociedad*, Madrid 2007, s. 88–90.

<sup>62</sup> Najważniejszymi założeniami karlizmu były: monarchizm, antyliberalizm, tradycjonalizm, katolicyzm, wsparcie decentralizacji, a także masowość i plebejskość. Najsilniejsze tendencje karlistowskie wykazywały regiony wiejskie na północy Hiszpanii, w szczególności Kraj Basków i Katalonia. O doktrynie karlizmu patrz szerzej: J. Bartyzel, *Nic bez Boga, nic wbrew tradycji. Kosmowizja polityczna tradycjonalizmu karlistowskiego w Hiszpanii*, Radzymin–Warszawa 2019.

gresistas), dążących do radykalnych reform<sup>63</sup>. Jednym z najważniejszych celów polityki liberalnej, oprócz oparcia ustroju państwa na konstytucji, była ostateczna reforma administracji terytorialnej. Odpowiedzialny za to zadanie Javier de Burgos przy tworzeniu nowego projektu skorzystał z wzorców propozycji z 1822 r., dzieląc państwo na 49 prowincji. Z niewielkimi korektami właśnie ten podział na prowincje istnieje do dziś<sup>64</sup>. Dzieło Burgosa bardziej uwzględniało zaszczości historyczne regionów niż projekt doby *Trienio liberal*, jednak w zdecydowanej mierze nawiązywało do mapy administracyjnej zaproponowanej przez liberatów dekadę wcześniej. Władze lokalne zasadniczo nie różniły się od wprowadzonych przez Konstytucję z Kadyksu<sup>65</sup>. Pomimo krytyki, jaka spadła na przestrzeni lat na twórcę nowego podziału administracyjnego państwa, w szczególności za sztuczne rozgraniczenie prowincji, od niemal dwóch stuleci nie zdecydowano się na reorganizację administracji terytorialnej w Hiszpanii.

Zanim doszło do spisania nowej ustawy zasadniczej, tymczasowo uchwalono Statut Królewski (*Estatuto Real*) w 1834 r. Na jego mocy królowa, a w jej imieniu regentka, zobowiązywała się do przekazania części swych absolutnych kompetencji innym instytucjom państwowym, przede wszystkim parlamentowi. Odwołujący się do tradycji kastylijskich prekonstytucji<sup>66</sup> akt uważany jest za kompromis pomiędzy dążeniami dworu do zachowania jak największych prerogatyw a celami liberatów, głoszących potrzebę wprowadzenia reform ustrojowych<sup>67</sup>.

Na mocy oktrojowanego Statutu Królewskiego najważniejszą pozycję w państwie zajmował Król, który miał monopol na inicjatywę ustawodawczą, zwoływał, zawieszał i odwoływał dwuizbowe *Cortes*, sankcjonował ustawy, mianował członków izby wyższej parlamentu (*Próceres*) w spo-

---

<sup>63</sup> Trafnie zauważa się, że ewolucja politycznych obozów hiszpańskich jest zgodna z ogólnoeuropejskimi tendencjami epoki, w której prym zaczęły odgrywać stronnictwa demokratów i konserwatystów, oba ideologicznie przeciwne absolutyzmowi i starym urządzeniom feudalnym. Por. T. Miłkowski, P. Machcewicz, dz. cyt., s. 235.

<sup>64</sup> Liczba prowincji zwiększyła się o jedną w 1927 r., kiedy Wyspy Kanaryjskie zostały podzielone na dwie prowincje.

<sup>65</sup> Patrz szerzej: M. Morán, *La división territorial en España: 1825–1833*, „Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica” 1990, núm. 247, s. 567–599.

<sup>66</sup> Przy pracach nad tekstem posilkowano się średniowiecznym zbiorem normatywnym *Siete Partidas*, wydanym za panowania Alfonsa X Mądrego (ok. 1251–1265), a także wczesnonowożytnym *Nueva Recopilación de Leyes*, ogłoszonym przez Filipa II w 1567 r. Por. P. Farias García, dz. cyt., s. 35.

<sup>67</sup> J. F. Fuentes, dz. cyt., s. 92–95.

sób nielimitowany, wybierał Prezydenta (*Presidente*) i jego Zastępcę (*Vicepresidente*) obu izb parlamentarnych, wreszcie mianował i odwoływał Przewodniczącego Rady Ministrów (*Presidente del Consejo de Ministros*) oraz członków jego gabinetu. Urząd Przewodniczącego Rady Ministrów był nowością w ustroju hiszpańskim. Do sprawowania tej funkcji wymagana była akceptacja jego osoby przez Króla i Cortes, tzw. kwestia zaufania (*cuestión de confianza*)<sup>68</sup>.

Akt nie wspominał o podziale władzy ani o sądownictwie. W efekcie Statut Królewski tworzył w Hiszpanii oligarchię, obejmującą króla oraz arystokrację, która stanowiła nie więcej niż 1% społeczeństwa. Nie mógł on zadowolić w pełni ani absolutystów, ani tym bardziej liberatów. Stąd też ustrój, określany jako absolutyzm reformistyczny (*absolutismo reformista*)<sup>69</sup>, wprowadzony na mocy Statutu Królewskiego utrzymał się jedynie do 1836 r., gdy wojskowy zamach stanu zmusił królową regentkę do tymczasowego powrotu do Konstytucji z Kadyksu i zwołania Cortes konstytuujących (*Cortes constituyentes*) w celu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej<sup>70</sup>. Należy dodać, że w tym czasie w Hiszpanii trwała wojna domowa między zwolennikami dworu a karlistami, zwana pierwszą wojną karlistowską (1833–1840). W tej sytuacji nowa konstytucja musiała uwzględniać aktualną sytuację społeczno-polityczną państwa i zawierać nieco odmienne uregulowania od kadykskiej.

Nowa ustawa zasadnicza – Konstytucja z 1837 r., zredagowana przez *progresistas*, ale szukających kompromisu ze skrzydłem mniej radykalnych *moderados*<sup>71</sup> – wprowadzała ustrój monarchii konstytucyjnej, wprawdzie z dominacją władzy wykonawczej, jednak już nie tak rozległą jak w przypadku Statutu Królewskiego sprzed trzech lat. W odróżnieniu od Konstytucji z 1812 r. rozluźniała nieco restrykcyjny podział władzy<sup>72</sup>, mając na celu zjednoczenie społeczeństwa hiszpańskiego i godząc tym samym

---

<sup>68</sup> Estatuto Real, promulgado en Aranjuez el 10 de abril de 1834, „Gaceta de Madrid”, núm. 55, 16/04/1834.

<sup>69</sup> Tym określeniem wskazuje się subtelne różnice między ustrojem wprowadzonym po śmierci Ferdynanda VII a despotyzmem oświeconym (*déspotismo ilustrado*) okresu wcześniejszego. Patrz: P. Farias García, dz. cyt., s. 34.

<sup>70</sup> J. F. Fuentes, dz. cyt., s. 109–113.

<sup>71</sup> J. Vilches García, *Progreso y libertad: el Partido Progresista en la revolución liberal española*, Madrid 2001, s. 28–30.

<sup>72</sup> Constitución de la Monarquía Española, promulgada en Madrid el 18 de junio de 1837, „Gaceta de Madrid”, núm. 935, 24/06/1837 (dalej: CE 1837).

tradycyjne idee *ancien régime* (*Antiguo Régimen*) z cechami nowoczesnej monarchii konstytucyjnej. Król miał prawo zwoływania i rozwiązywania izby niższej parlamentu i zachowywał prawo do absolutnego wetowania ustaw uchwalonych przez *Cortes*<sup>73</sup>. Sam parlament przeszedł największą metamorfozę – izba wyższa otrzymała nazwę Senatu (*Senado*), niższa zaś Kongresu Deputowanych (*Congreso de Diputados*). Członkowie izby niższej mieli być wybierani w wyborach bezpośrednich na okres nie dłuższy niż trzy lata<sup>74</sup>, nie wskazano jednak w tekście Konstytucji warunków uprawniających do głosowania. Dopiero w późniejszym prawie wyborczym zdecydowano o cenzusie majątkowym (głosować mógł każdy, kto płacił podatki w wysokości przynajmniej 200 reali, co stanowiło ok. 5% obywateli). Senatorowie byli częściowo wskazywani przez Koronę z prowincjonalnych list elektorów uprawnionych do głosowania na deputowanych<sup>75</sup>. *Novum* była także instytucja sądów przysięgłych (*jurados*), powołana do wyłącznego rozstrzygania w sprawach o przestępstwa prasowe przy jednoczesnym zapewnieniu w Konstytucji wolności druku<sup>76</sup>.

Co istotne, Konstytucja z 1837 r. wprowadzała wybory powszechne do Rad Miejskich (*Ayuntamientos*) i Deputacji Prowincjonalnych (*Diputaciones Provinciales*), skłaniając się tym samym do pewnej decentralizacji i reprezentacyjności obywatelskiej oraz pozostawiając wpływ na władzę lokalną mieszkańcom regionów<sup>77</sup>. Kontynuowano zatem tradycję kadykską, zauważając i uwzględniając istotę regionalizmu hiszpańskiego. Ponadto ponownie powołano Milicję Narodową (*Milicia Nacional*)<sup>78</sup>.

W 1843 r. w wyborach zwyciężyli umiarkowani liberałowie (*moderados*) i nastąpił kolejny zwrot ustrojowy w Hiszpanii. Ogłoszono, że królowa Izabela jest już pełnoletnia i może sprawować władzę samodzielnie, co zakończyło epokę regencji. W tym czasie monarchią wstrząsnęło kilka kolejnych zamachów stanu. Na skutek jednego z nich Maria Krystyna

---

<sup>73</sup> Art. 47, CE 1837.

<sup>74</sup> Art. 21–25, CE 1837.

<sup>75</sup> Art. 14–20, CE 1837.

<sup>76</sup> Art. 2, CE 1837. Już Karta z Bajonny i Konstytucja z Kadyksu wprowadzały instytucję sądów przysięgłych, jednak wobec ograniczonego oddziaływania obu aktów sądy przysięgłych nie zaistniały w praktyce hiszpańskiej, wyjąwszy pewne próby w okresie rządów liberalnych (1820–1823). Szerzej: J. A. Alejandro García, *La justicia popular en España. Análisis de una experiencia histórica: Los Tribunales Jurados*, Madrid 1981, s. 80–85.

<sup>77</sup> Art. 69–71, CE 1837.

<sup>78</sup> Art. 77, CE 1837.

w 1840 r. musiała ustąpić miejsca generałowi Baldomero Espartero, który został nowym regentem<sup>79</sup>. W tym czasie partia *moderados* proponowała wzmocnić władzę królewską przez podział suwerenności na rzecz Korony i *Cortes*. Na mocy obowiązującej od 1837 r. Konstytucji władza należała do narodu<sup>80</sup>. Oczywiście takie rozwiązanie nie mogło zostać zaakceptowane przez ugrupowanie *progresistas*, jednak wobec większości posiadanej w parlamencie przez *moderados* dokonali oni zmiany konstytucji, wprowadzając nową, bardziej konserwatywną ustawę zasadniczą<sup>81</sup>.

Władza ustawodawcza została podzielona pomiędzy *Cortes* i Króla, a dokładnie – według tekstu aktu – „spoczywa we władzy *Cortes* z Królem”<sup>82</sup>. Nie wspomniano w tekście o podziale władz, a władza sądowa wcale nie została unormowana, choć ustanawiano nieusuwalność sędziów<sup>83</sup>. Ponownie wzmocniono władzę Korony<sup>84</sup>. Konstytucja z 1845 r. zreformowała Senat na wzór brytyjskiej Izby Lordów. Wszyscy senatorowie byli mianowani przez Króla dożywotnio, ale nie dziedzicznie. Wydłużono kadencję deputowanych, wciąż wybieranych zgodnie z cenzusem majątkowym, z trzech do pięciu lat. Zmieniono sposób wyboru lokalnych władz gminnych (od tej pory miały je wyznaczać Rząd lub władze prowincji) i prowincjalnych<sup>85</sup>. Wprawdzie pozostawiono wolność prasy, jednak wobec zniknięcia czynnika obywatelskiego w postaci sądów przysięgłych kontrola druku pozostawała zależna od obowiązujących praw<sup>86</sup>. Wzmocniono pozycję religii katolickiej jako państwowej<sup>87</sup>, choć przemilczano kult innych wyznań. Znowż zatem Hiszpania powróciła do władzy centralnej, z silną pozycją Króla, kosztem parlamentu i ograniczeniem wolności obywatelskich. Duch *ancien régime* pozostawał wciąż żywy w społeczeństwie hiszpańskim.

<sup>79</sup> M. Tuñón de Lara, J. Valdeón Baroque, A. Domínguez Ortiz, dz. cyt., s. 425–427.

<sup>80</sup> Preámbulo, CE 1837.

<sup>81</sup> J. Vilches García, dz. cyt., s. 39–40.

<sup>82</sup> Art. 12, Constitución de la Monarquía Española, promulgada en Madrid el 23 de mayo de 1845, „Gaceta de Madrid”, núm. 3904, 23/05/1845 (dalej: CE 1845).

<sup>83</sup> Art. 69, CE 1845.

<sup>84</sup> Art. 42–48, CE 1845.

<sup>85</sup> Art. 72–74, CE 1845.

<sup>86</sup> Art. 2, CE 1845.

<sup>87</sup> Art. 11, CE 1845.

Podczas Umiarkowanej Dekady (*Década Moderada*, 1844–1854) Hiszpanii nie ominęła ogólnoeuropejska fala idei rewolucyjnych z 1848 r., gdy zawieszono obowiązywanie Konstytucji w obawie przed zamieszkami i ewentualnym zamachem stanu. Rządząca partia *moderados* dryfowała coraz bardziej w stronę konserwatyzmu. Wykorzystując tę sytuację, ówczesny premier Juan Bravo Murillo podpisał konkordat (1852 r.) i sporządził projekt nowej konstytucji, nawiązujący do tradycji *ancien régime*, a w swej treści również do Statutu Królewskiego z 1834 r. Chęć wprowadzenia konserwatywnej konstytucji była tłumaczona zbliżeniem się do karlistów i próbą wciągnięcia ich do legalnego życia politycznego kraju. Opozycja wobec projektu była tak szeroka (występowała nawet wśród umiarkowanych liberałów), że ostatecznie został on porzucony, nie spotykając się również z aprobatą królowej, a premier ustąpił ze stanowiska<sup>88</sup>.

Nieudana próba zmiany ustroju na bardziej konserwatywny przyniosła efekt odwrotny do zamierzonego. Bunt wojskowy (*pronunciamiento*) z Manzanares szybko przerodził się w rewolucję społeczną. Manifest z Manzanares i triumf rewolucji w 1854 r. doprowadziły do powołania przez królową nowego premiera w osobie Baldomero Espartero, który miał zjednoczyć wokół swoich działań jak najwięcej sił politycznych, a następnie przeprowadzić reformy polityczne. W ten sposób obok *progresistas* włączono do rządu polityków z postępowego skrzydła *modernistas*<sup>89</sup>. Zwołano nowe *Cortes* konstytuujące, jednak dwuletnie rządy radykałów nie były czasem wystarczającym do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Choć prace nad nowym tekstem konstytucji (1856 r.) zostały zakończone, nie doszło do jej promulgacji ze względu na kolejny zamach stanu, którego tym razem dokonał generał Leopoldo O'Donnell y Joris. Stąd też Konstytucja z 1856 r. znana jest jako „nienarodzona” („non nata”).

Niedoszła konstytucja *progresistas* przywracała suwerenność narodu. Tym razem dokonano powyższego w formie, jakiej jeszcze w Hiszpanii nie doświadczone, gdyż woli narodu zostały podporządkowane wszelkie prawa i instytucje państwowe, włącznie z Koroną. Precedens poddający Króla kontroli obywatelskiej unaoczniał powolną, lecz systematyczną degradację roli monarchy w systemie ustrojowym państwa. W tej kwestii akt z 1856 r. stał się kamieniem milowym w dziejach hiszpańskiego konstitu-

---

<sup>88</sup> P. Farias García, dz. cyt., s. 49.

<sup>89</sup> J. Vilches García, dz. cyt., s. 49–50.

cyjonalizmu na drodze od władzy absolutnej dzierżonej przez Króla do jego symbolicznej roli nakazanej w ustawie zasadniczej z 1978 r.

Prymat władzy ustawodawczej nad wykonawczą i Kongresu nad Senatem, przywrócenie milicji, sądów przysięgłych czy wybór burmistrzów czynił z projektowanej ustawy zasadniczej z 1856 r. jedną z najnowocześniejszych w ówczesnej Europie. Co więcej, pierwszy raz także gwarantowano w Hiszpanii tolerancję religijną<sup>90</sup>. Wprawdzie pozostawiono prawo wyborcze, które uzależniało możliwość oddania głosu od cenzusu majątkowego, ale za to przywrócono obywatelski wybór senatorów. Powrócono także do *Diputación permanente de las Cortes*, które miały czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji podczas czasu wolnego od posiedzeń parlamentu<sup>91</sup>. Konstytucja z 1856 r. określała bardzo rygorystyczne procedury wprowadzenia jakichkolwiek zmian, od tej pory stale goszczące w kolejnych hiszpańskich ustawach zasadniczych, co lokuje je wśród konstytucji sztywnych.

## 5. Od Chwalebnej Rewolucji do I Republiki (1868–1874)

Stagnacja polityczna, która wkraśniała się do stronnictwa *moderados*, spotęgowana przez kryzys ekonomiczny w połowie lat 60. XIX w., doprowadziła do wybuchu Chwalebnej Rewolucji (*Gloriosa Revolución*) w 1868 r., a w konsekwencji do abdykacji i przymusowej emigracji Izabeli II. Chaos polityczny w Hiszpanii pogłębiał się<sup>92</sup>. Tymczasowym regentem został generał Serrano, który zwołał *Cortes* konstytuujące, odpowiedzialne za zredagowanie nowej ustawy zasadniczej. Konstytucja z 1869 r. była najbardziej demokratyczna w dziejach dziewiętnastowiecznej Hiszpa-

<sup>90</sup> P. Farias García, dz. cyt., s. 49–50.

<sup>91</sup> Wcześniej *Diputación permanente* występowała w Konstytucji z Kadyksu, instytucjonalizując się w latach 1813–1814 oraz 1820–1823. Por. N. Pérez-Serrano, *La Diputación permanente de Cortes en nuestro derecho constitucional histórico*, „Anuario de Historia del Derecho Español” 1932, núm. 9, s. 294–295. Tam też szerzej na temat instytucji *Diputación permanente*.

<sup>92</sup> Szerzej por. J. F. Fuentes, dz. cyt., s. 229–233.

nii, nowoczesnymi rozwiązaniami wyprzedzając swoją epokę<sup>93</sup>. Choć Hiszpania pozostawała monarchią<sup>94</sup>, nowy ustrój cechował się aspektami demokratycznymi, m.in. suwerennością narodu<sup>95</sup>, klarownym trójpodziałem władzy (dwuizbowe Cortes sprawowały władzę ustawodawczą, Król – władzę wykonawczą, władza sądownicza należała natomiast do sądów i trybunałów), a także zbiorem praw i wolności obywatelskich, w tym pierwszy raz wolnością zgromadzeń i zrzeszeń<sup>96</sup>. Król miał jednak nadal dość szerokie prerogatywy, gdyż w jego gestii pozostawało rozwiązywanie i zawieszanie parlamentu, a także mianowanie rządu. Religia katolicka nadal pozostawała kultem państwowym, ale gwarantowano wyznawanie jakiegokolwiek innej religii, zarówno prywatnie, jak i publicznie<sup>97</sup>. Wreszcie uprawniono do głosowania wszystkich mężczyzn powyżej 25. roku życia, czyli prawie cztery miliony obywateli, z których ponad połowa była analfabetami<sup>98</sup>. Konstytucja bardzo oszczędnie traktowała o władzy lokalnej, poświęcając jej zaledwie jeden artykuł<sup>99</sup>. Szybko jednak unormowano sytuację regionalną, przyjmując w następnym roku ustawy o municypiach i prowincjach, które rozszerzały konstytucyjne uregulowania dotyczące wyborów powszechnych także na głosowanie do władz regionalnych<sup>100</sup>.

Obowiązywanie Konstytucji z 1869 r. nie trwało długo. Całkowicie rozbieżne oczekiwania wszystkich stronnictw politycznych doprowadziły do chaosu, którego ofiarą padł nowy monarcha Amadeusz Sabaudzki, pozbawiony większego poparcia politycznego<sup>101</sup>. Na domiar złego w tym samym czasie wybuchła trzecia już karlistowska wojna domowa. Jedyny w historii Hiszpanii wybrany przez parlament monarcha, znudzony chaosem politycznym, abdykował w lutym 1873 r., co zakończyło krótką próbę ustanowie-

---

<sup>93</sup> Przewodniczący Cortes konstytuujących nazwał ustrój wprowadzony nową konstytucją „monarchią demokratyczną”. Historiografia hiszpańska uważa akt za jeden z najbardziej nowoczesnych w ówczesnej Europie. Por. M. V. López-Cordón Cortezo, *La revolución de 1868 y la I República*, Madrid 1976, s. 34–35.

<sup>94</sup> Art. 33, Constitución Democrática de la Nación Española, promulgada el día 6 de junio de 1869, „Gaceta de Madrid”, núm. 158/1869, 07/06/1869 (dalej: CE 1869).

<sup>95</sup> Art. 32, CE 1869.

<sup>96</sup> Art. 17, CE 1869.

<sup>97</sup> Art. 21, CE 1869.

<sup>98</sup> J. Vilches García, dz. cyt., s. 93.

<sup>99</sup> Art. 99, CE 1869.

<sup>100</sup> Szerzej patrz: A. Martínez Marín, *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*, Murcia 1989, s. 63–69.

<sup>101</sup> J. Vilches García, dz. cyt., s. 335–336.

nia w Hiszpanii monarchii konstytucyjnej. Cortes powołały I Republikę, co z kolei nakazywało stworzenia ustawy zasadniczej dla całkiem nowego ustroju.

Projekt Konstytucji Federalnej, wzorowany na północnoamerykańskiej, nie wszedł w życie ze względu na kolejny zamach stanu, który po sześciu latach przywracał w Hiszpanii monarchię dynastii Burbonów. Projekt republikański miał okazać się zbyt wczesny dla pogrążonej w chaosie politycznym i gospodarczym Hiszpanii. Sam tekst aktu wśród nowości ustrojowych możliwych do zaakceptowania przez większość zakonadatorów: wprowadzenie instytucji Prezydenta (*Presidente*) wybieranego przez kolegium elektorów, powołanie Najwyższego Trybunału (*Tribunal Supremo*), który miał kontrolować konstytucyjność aktów prawnych oraz rozstrzygać spory pomiędzy państwem a stanami, a także rozdział Kościoła od państwa, wolność wyznania i zniesienie wszelkich tytułów szlacheckich. Interesujące pozostają uregulowania projektu Konstytucji Federalnej, który reformował administrację terytorialną państwa, dzieląc je na 17 stanów z własnymi konstytucjami oraz odrębnymi organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Konstytucje stanowe miały być zatwierdzone przez państwowy parlament. Przewidywano podział kompetencji między władzami federalnymi a stanowymi<sup>102</sup>. Choć Konstytucja Federalna pozostała jedynie w fazie projektowej, wskazywała na ważną rolę, jaką miały odtąd odgrywać regionalne aspiracje autonomiczne, a także miała wpływ na późniejsze pokolenia twórców kolejnych ustaw zasadniczych. To m.in. na projekcie federalnym, obok republikańskiej ustawy zasadniczej z 1931 r., wzorowali się najbardziej twórcy Konstytucji z 1978 r. przy tworzeniu wspólnot autonomicznych.

## 6. Restauracja Burbonów (1875–1931)

W latach 1873–1874 Hiszpania pogrążyła się w kompletnym chaosie. Na północy zbrojnie występowali karliści, a na południu kantonalisci (*cantonalistas*) – radykalni zwolennicy oddolnej federalizacji<sup>103</sup>. Po kolejnym zama-

---

<sup>102</sup> Por. szerzej: R. L. Blanco Valdés, *El laberinto territorial español. Del Cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid 2014, s. 43–57.

<sup>103</sup> Por. A. Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008, s. 73.

chu stanu, którego dokonał generał Manuel Pavía w styczniu 1874 r., siły polityczne w Hiszpanii nie potrafiły osiągnąć konsensusu w sprawie przyszłej formy ustroju. Emigracyjna odezwa pretendenta do tronu Alfonsa Burbona, syna zdetronizowanej królowej Izabeli<sup>104</sup>, poskutkowała kolejnym buntem wojska (*pronunciamiento*), tym razem z Aresnio Martínezem na czele, który utworzył przyszłemu Alfonsowi XII drogę na tron.

Restauracja Burbonów wiązała się z koniecznością uchwalenia nowej konstytucji, nawiązującej tym samym do tradycji konserwatywnych. Tym razem Hiszpania stawała się monarchią konstytucyjną z interesującym podziałem władz – suwerenność dzielono pomiędzy Króla i Cortes, podobnie jak władzę ustawodawczą, pozostawiając monarsze prawo do wetowania ustaw i rozwiązywania parlamentu<sup>105</sup>. Korona sprawowała też władzę wykonawczą, ale za pośrednictwem Rządu, którego Przewodniczącego i Ministrów mianował Król. Dwuizbowy parlament był wybierany w wyborach powszechnych dla izby niższej – Kongresu<sup>106</sup> – i desygnowany przez Króla dla izby wyższej – Senatu. Władza sądownicza była podporządkowana obowiązującemu prawu, zaś sędziowie byli wybierani w drodze egzaminów (*oposición*). Nie unormowano, komu przysługiwało prawo wyborcze, jednakże szybko zaczęto kierować się zasadą cenzusu majątkowego aż do czasu uchwalenia powszechnego prawa do głosowania dla wszystkich mężczyzn (1890 r.). Wreszcie Hiszpania miała być państwem scentralizowanym, a wszelkie władze lokalne, tj. *Ayuntamientos* i Deputacje Prowincjonalne, pozostawały pod kontrolą rządu centralnego<sup>107</sup>. Wprowadzono pozytywistyczną zasadę, w której odwoływano się do innych obowiązujących aktów, mających wyznaczać zakres praw i obowiązków obywateli<sup>108</sup>. Katolicyzm wciąż pozostawał oficjalną religią państwową, choć dopuszczano kult innych wyznań pod warunkiem uszanowania religii panującej<sup>109</sup>.

Rozwiązując najbardziej palące problemy polityczne i społeczne w państwie, konserwatywna Konstytucja z 1876 r. stała się najdłużej dotąd

<sup>104</sup> Królowa abdykowała na emigracji na rzecz syna. Por. P. Farias García, dz. cyt., s. 57.

<sup>105</sup> Art 18, Constitución de la Monarquía Española, de 30 de junio de 1876, „Gaceta de Madrid”, núm. 184/1876, 02/07/1876 (dalej: CE 1876).

<sup>106</sup> Art. 27–31, CE 1876.

<sup>107</sup> Art. 82–84, CE 1876.

<sup>108</sup> Art. 14, CE 1876.

<sup>109</sup> Art. 11, CE 1876.

obowiązującą ustawą zasadniczą w Hiszpanii pomimo swojego kompromisowego charakteru (a może właśnie ze względu na niego). Nie mogła zadowolić w pełni ani konserwatystów, ani tym bardziej liberałów, jednak dla obu stron była do zaakceptowania, gdyż – w duchu konserwatywna – zawierała wiele nowoczesnych rozwiązań, które pozwoliły przyjąć ją liberałom, osłabionym po wydarzeniach kilku ostatnich lat. Część drażliwych i spornych kwestii unormowano przez klauzule generalne, wyrażenia nieostre i przepisy odsyłające do przyszłych aktów.

Dopiero generał Miguel Primo de Rivera, powołany zgodnie z obowiązującą konstytucją na Przewodniczącego Rządu przez króla Alfonsa XIII, dokonał zamachu stanu i w październiku 1923 r. zawiesił obowiązywanie ustawy zasadniczej, a następnie rozwiązał Cortes. Władza od tej pory miała być sprawowana wyłącznie za pomocą dekretów królewskich (*decreto-ley*), których w Konstytucji z 1876 r. nie przewidywano<sup>110</sup>. Dyktator przekonywał, że unormuje sytuację w Hiszpanii w ciągu 90 dni. Nie udało mu się to przez ponad sześć lat<sup>111</sup>.

Autorytarne rządy Primo de Rivery miały zostać zalegalizowane przez nadanie nowej ustawy zasadniczej, która miała zastąpić liberalną Konstytucję z 1876 r. Dyktator w 1927 r. zlecił pracę nad projektem nowej konstytucji Konsultacyjnemu Zgromadzeniu Narodowemu (*Asamblea Nacional Consultiva*), powołanemu dekretem królewskim organowi, który miał zastępować parlament, jednak jego kompetencje były bardzo ograniczone. Nie sprawował on władzy ustawodawczej, a jedynie pełnił funkcję informującą i doradczą wobec Rządu<sup>112</sup>. Po dwóch latach Zgromadzenie przedstawiło gotowy projekt konstytucji, która była zaprzeczeniem liberalizmu i demokratyzmu. Zniesiono jakikolwiek podział władzy, a także suwerenność narodu. Tylko połowa jednoizbowego parlamentu miała być wybierana w powszechnych wyborach, natomiast druga miała być mianowana przez „korporacje” i Króla. Cortes posiadały marginalną władzę, pozostając w cieniu Korony i Rady Królestwa (*Consejo del Reino*), nowej instytucji jasno odwołującej się do okresu absolutyzmu. Uwsteczniający ustrój projekt konstytucyjny, zwany Statutem Fundamentalnym Monarchii (*Estatuto Fundamental de la Monarquía*) był nie do zaakceptowania

<sup>110</sup> B. Gola, F. Ryszka, *Hiszpania. Historia państw świata w XX wieku*, Warszawa 1999, s. 90.

<sup>111</sup> Por. W. Królikowski, *Hiszpania 1923: Pronunciamiento generała Primo de Rivery, w: Przewroty i zamachy stanu. Europa 1918–1939*, Warszawa 1981, s. 97–111.

<sup>112</sup> S. Juliá Díaz, *La Constitución de 1931*, Madrid 2009, s. 23.

nawet przez rządzących, w tym samego dyktatora, więc nie została podjęta choćby dyskusja nad wprowadzeniem go w życie<sup>113</sup>.

Prac nad następnym projektem konstytucyjnym nie zdołano rozpocząć, gdyż Primo de Rivera, niepopularny i szwankujący na zdrowiu, podał się do dymisji na początku 1930 r., a następnie udał się na emigrację, gdzie wkrótce zmarł. Król Alfons XIII desygnował do utworzenia rządu Dámaso Berenguera w celu powrotu do zasad ustroju konstytucyjnego. Światowy kryzys gospodarczy dotknął w tym czasie także Hiszpanię, a ponadto w społeczeństwie wzmagaly się nastroje republikańskie. Król kompromitował się swoją nieudolnością, co przyniosło zwycięstwo w wyborach 1931 r. lewicy, której głównym celem wyborczym było wprowadzenie ustroju republikańskiego. W tej sytuacji nie było w Hiszpanii już miejsca dla Króla<sup>114</sup>.

## 7. II Republika (1931–1939)

Obalenie monarchii i zaprowadzenie rządów republikańskich spotkało się z początku z pozytywnym oddźwiękiem w większości hiszpańskiego społeczeństwa. Dla władz nowej republiki najistotniejszy stał się problem nakreślenia zasad nowego ustroju i uchwalenie pierwszej w pełni demokratycznej konstytucji, która zaspokajałaby aspiracje nowoczesnego społeczeństwa.

Na mocy Konstytucji z 1931 r. pojawiły się w Hiszpanii, określanej teraz jako republika demokratyczna pracowników wszystkich klas<sup>115</sup>, pewne instytucje wcześniej nieznanne, będące znakiem nowoczesnego konstytucjonalizmu. Przede wszystkim zrównano wobec prawa wszystkich obywateli<sup>116</sup> i zrezygnowano z oficjalnej religii państwowej<sup>117</sup>. Wprowadzono bardzo szerokie, w stosunku do historycznych konstytucji hiszpańskich, prawa obywatelskie. Władzę ustawodawczą dzierżył lud (*pueblo*), sprawu-

---

<sup>113</sup> E. González Calleja, *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923–1930*, Madrid 2005, s. 140–153.

<sup>114</sup> B. Gola, F. Ryszka, dz. cyt., s. 118–122; S. Juliá Díaz, dz. cyt., s. 34–38.

<sup>115</sup> Art. 1, Constitución de la República Española, de 09 de diciembre de 1931, „Gaceta de Madrid”, núm. 343/1931, 09/12/1931 (dalej: CE 1931).

<sup>116</sup> Art. 2, CE 1931.

<sup>117</sup> Art. 3, CE 1931.

jąc ją za pośrednictwem Cortes lub Kongresu Deputowanych<sup>118</sup>. Jednoizbowy parlament był wybierany w wyborach powszechnych<sup>119</sup> na okres czterech lat. Prawo wyborcze posiadali wszyscy obywatele, którzy ukończyli 23 lata<sup>120</sup>, w tym pierwszy raz w historii kobiety<sup>121</sup>. Władzę wykonawczą sprawował Prezydent Republiki (*Presidente de la República*), wybierany na sześcioletnią kadencję przez Deputowanych i taką samą liczbę delegatów (*compromisarios*) wybranych w wyborach powszechnych. Prezydent desygnował Przewodniczącego Rady (*Presidente del Consejo*) oraz Ministrów (*Ministros*), z którymi dzielił prerogatywy władzy wykonawczej<sup>122</sup>. Nowością we władzy sądowniczej był powrót sądów przysięgłych<sup>123</sup> oraz wyznaczenie Przewodniczącego Sądu Najwyższego (*Presidente del Tribunal Supremo*) przez Zgromadzenie (*Asamblea*)<sup>124</sup>.

Utworzono Trybunał Gwarancji Konstytucyjnych (*Tribunal de Garantías Constitucionales*)<sup>125</sup>, zrezygnowano z wojny jako instrumentu polityki narodowej<sup>126</sup>, ale przede wszystkim pierwszy raz w historii nowożytnej Hiszpanii przeprowadzono skuteczną decentralizację państwa (w okresie I Republiki próba decentralizacji pozostała jedynie w formie projektu), tworząc regiony autonomiczne (*Regiones Autónomas*), które będą bezpośrednim wzorcem dla piszących Konstytucję w 1978 r. Nie utworzono jednak, jak zamierzano w okresie I Republiki, państwa federalnego. Zastąpiono je enigmatycznym „państwem zintegrowanym” (*estado integral*)<sup>127</sup>, które miało podkreślać unitarny charakter Hiszpanii. Takie rozwiązanie wymogły wówczas silni politycznie socjaliści, zdecydowanie przeciwni federalizacji<sup>128</sup>. Jednocześnie pozostawiono bardzo szerokie pole dla au-

---

<sup>118</sup> Art. 51, CE 1931.

<sup>119</sup> Art. 52, CE 1931.

<sup>120</sup> Art. 53, CE 1931.

<sup>121</sup> Na temat dopuszczenia kobiet do praw wyborczych patrz szerzej: S. G. Payne, *Pierwsza hiszpańska demokracja. Druga Republika (1931–1936)*, P. Skibiński (red.), Warszawa 2009, s. 89.

<sup>122</sup> Art. 67–85, CE 1931.

<sup>123</sup> Art. 10, CE 1931.

<sup>124</sup> Art. 96, CE 1931.

<sup>125</sup> Art. 121–124, CE 1931.

<sup>126</sup> Art. 6, CE 1931.

<sup>127</sup> Art. 1, CE 1931; por. S. Juliá Díaz, dz. cyt., s. 219.

<sup>128</sup> Por. P. Farias García, dz. cyt., s. 68–69. Doktryna z czasem przyjęła dla Hiszpanii republikańskiej nazwę „państwa regionalnego” (*estado regional*). Por. J. P. Fusi Aizpúrua, *España...*, s. 249–255.

tonomii regionalnej. Miała być ona dostępna dla regionów, które będą jej potrzebować ze względu na swój charakter historyczny i kulturalny, natomiast inne regiony podlegały bezpośrednio władzy centralnej. Konstytucja wprowadzała statuty autonomiczne<sup>129</sup> jako najważniejsze akty determinujące autonomię regionalną; rozwiązanie to przejęła Konstytucja z 1978 r.<sup>130</sup>

Konstytucji z 1931 r. od początku zarzucano poważne wady<sup>131</sup>, wskazując przede wszystkim na słabość władzy wykonawczej, tak odmienną od tradycyjnie silnej w Hiszpanii pozycji Króla. Ograniczenia władzy królewskiej w XIX w., raz większe (w okresie liberalnych konstytucji), raz mniejsze (w dobie konserwatywnych ustaw zasadniczych), nie pozbawiały Korony wpływu, nieraz decydującego, na życie polityczne państwa. W praktyce oczywiście wiele zależało od samego Króla, który często oddawał realną władzę Rządowi. Niemniej jednak w tradycji hiszpańskiej Król faktycznie rządził, republikański Prezydent posiadał natomiast bardzo ograniczone w stosunku do niego prerogatywy, cała władza wykonawcza z założenia zaś pozostawała w Republice w głębokim cieniu władzy ustawodawczej. I tu pojawiał się kolejny zarzut wobec ustroju republikańskiego – brak Senatu, zaburzający równowagę władzy ustawodawczej, decydującej przecież o polityce. Wreszcie jako trzecią wadę ustroju republikańskiego wymieniano całkowite rozdzielenie Kościoła od państwa<sup>132</sup>. W społeczeństwie w zdecydowanej większości tradycjonalistycznym, w którym dopiero

---

<sup>129</sup> Do momentu wybuchu wojny domowej w 1936 r. wszedł w życie jedynie Statut dla Katalonii (1932 r.), Statut dla Kraju Basków został zaś uchwalony w październiku 1936 r., gdy wojska wrogie Republice kontrolowały już w pełni prowincję Álava i częściowo pozostałe dwie: Guipúzcoa i Vizcaya. W związku z tym oddziaływanie norm Statutu było krótkotrwałe i niepełne. W połowie lipca tego samego roku przekazano parlamentowi hiszpańskiemu Statut dla Galisji, jednak w tym samym miesiącu wszystkie cztery prowincje wchodzące w skład przyszłej autonomii zostały zajęte przez powstańców w wyniku wojskowego zamachu stanu przeciw Republice, na czele którego stanął generał Francisco Franco. Aspiracje autonomiczne występowały także w innych regionach, gdzie toczyły się zaawansowane prace nad redakcją Statutów Autonomicznych: Andaluzji, Aragonii, Walencji czy Kantabrii, choć jak podkreślają badacze zagadnienia, stosunek społeczeństw lokalnych do autonomii (z pominięciem oczywiście Katalonii i Kraju Basków) był indyferentny, lub nawet wrogi. Patrz: A. de Blas Guerrero, *El debate doctrinal sobre las autonomías en las Constituyentes de la II República*, „Revista de Historia Contemporánea” 1991, núm. 6, s. 119–143. Wszystkie marzenia o autonomii i plany z nią związane zostały zniweczone przez wybuch wojny domowej.

<sup>130</sup> Art. 11–22, CE 1931.

<sup>131</sup> S. de Madariaga, *España. Ensayo de historia contemporánea*, Buenos Aires 1974, s. 384.

<sup>132</sup> Por. szerzej: S. G. Payne, *Pierwsza...*, s. 90–91, tam też obszerniejsza bibliografia dotycząca tematu.

w połowie XIX w. zaczęto prawnie tolerować jakąkolwiek inną wiarę niż katolicka, przyzwyczajonym do ścisłego zespolenia z hierarchią kościelną, która często i chętnie uczestniczyła w bieżącej polityce państwa, musiało to wywołać oburzenie w bardziej konserwatywnych kręgach i w efekcie doprowadziło do kolejnej już konfrontacji między „dwoma Hiszpaniami”.

## 8. Wojna domowa i dyktatura Franco (1939–1975)

Wielkie nadzieje związane z ustrojem republikańskim szybko zgaściły w społeczeństwie hiszpańskim. Głębokie podziały spowodowane kwestiami ekonomicznymi, światopoglądowymi i doktrynalnymi doprowadziły w końcu do zbrojnego starcia zwolenników nacjonalizmu z republikańcami. Jest to oczywiście uproszczone przedstawienie obu stron hiszpańskiego konfliktu, gdyż w szeregach dowodzonych przez generała Francisco Franco znajdowali się: nacjonałiści, tradycjonałiści, konserwatyści, monarchiści oraz karliści, zaś po drugiej stronie – oprócz republikańców – byli także: socjaliści, komuniści oraz zwolennicy autonomii, lub nawet niepodległości regionalnej, przede wszystkim nacjonałiści katalońscy. Po raz kolejny dała o sobie znać rywalizacja „dwóch Hiszpanii” lub też – jak chciał Franco – Hiszpanii i anty-Hiszpanii<sup>133</sup>.

Po wygranej wojnie domowej Franco nie zdecydował się na uchwalenie nowej konstytucji, jednakże jako obrońca tradycji nie zrezygnował też z ustroju monarchicznego. W ten sposób Hiszpania pozostawała paradoksalnie królestwem bez króla<sup>134</sup>. Nie była to sytuacja zupełnie bez precedensu w dziejach państw europejskich, bo podobnego zabiegu dokonał faktycznie rządzący Królestwem Węgier (jako regent) w latach 1920–1944 Miklós Horthy<sup>135</sup>, podobnie jak Franco sprawujący rządy dyktatorskie, których cechą charakterystyczną było prześladowanie wszelkich przejawów

---

<sup>133</sup> B. Gola, F. Ryszka, dz. cyt., s. 240–241.

<sup>134</sup> Por. E. Moradiellos, *La España de Franco (1939–1975). Política y sociedad*, Madrid 2000, s. 107–108.

<sup>135</sup> Horthy został wybrany przez Zgromadzenie Narodowe na regenta, co uniemożliwiło powrót na tron legalnemu monarsze Karolowi IV Habsburgowi (bytemu cesarzowi Austrii i królowi Węgier). Por. W. Felczak, *Historia Węgier*, wyd. II, Wrocław 1983, s. 319.

lewicowych. Taki stan prawnoustrojowy Państwa Hiszpańskiego (*Estado Español*), jak odtąd nazywano oficjalnie Hiszpanię, uregulowany został w Ustawie o Sukcesji Przewodniczącego Państwa (*Ley de la Sucesión en la Jefatura del Estado*) w 1947 r.<sup>136</sup>

Już w okresie trwania wojny domowej odwołano wszystkie reformy wprowadzone w czasach II Republiki. W miejscu konstytucji uchwalono Prawa Fundamentalne Królestwa (*Leyes Fundamentales del Reino*). Łącznie w czasie trwania dyktatury wydano siedem takich aktów. Nie spełniały one warunków nowożytnej konstytucji, gdyż nie zawierały zasady suwerenności narodu, a ponadto nie regulowały władzy dyktatora – generała Franco, który promulgował akty i posiadał moc prawną nadrzędną w stosunku do nich.

Pierwszym chronologicznie wprowadzonym, wydanym jeszcze w czasie trwania wojny domowej w 1938 r., prawem fundamentalnym była Karta Pracy (*Fuero del Trabajo*)<sup>137</sup>, wzorowana na włoskiej faszystowskiej *Carta di Lavoro* (1927 r.), odwołująca się do polityki interwencjonizmu państwowego i regulująca zagadnienia związane z szeroko pojętym prawem pracy oraz ubezpieczeń społecznych, a także życiem gospodarczym państwa. Ustawa Konstytuująca Cortes (*Ley Constitutiva de las Cortes*) z 1942 r.<sup>138</sup>, pod tradycyjną nazwą, choć z wiele mówiącym przymiotnikiem *Españolas*, przywracała instytucję będącą jednak ułomną formą parlamentu. Ten quasi-parlament miał jedynie „współpracować” w zakresie ustawodawczym z *Generalísimo* Franco, który sankcjonował prace Cortes *Españolas*, a jednocześnie mógł wydawać samodzielnie normy generalne w postaci dekretów (*decretos*). Karta Hiszpanów (*Fuero de los Españoles*) z 1945 r.<sup>139</sup> zawierała prawa i obowiązki obywateli. Ustawa o Referendum Narodowym (*Ley del Referéndum Nacional*)<sup>140</sup> z tego samego roku regulowała instytucję partycypacji obywatelskiej. Także wspomniana

---

<sup>136</sup> Decreto de 8 de junio de 1947 por el que se somete a referéndum de la Nación el Proyecto de Ley aprobado por las Cortes Españolas, que fija las normas para la Sucesión en la Jefatura del Estado, BOE 160, 09/06/1947.

<sup>137</sup> Decreto aprobando el Fuero del Trabajo formulado por el Consejo Nacional de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S., BOE 505, 10/03/1938.

<sup>138</sup> Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas, BOE 200, 19/07/1942.

<sup>139</sup> Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, BOE 199, 18/07/1945.

<sup>140</sup> Ley de 22 de octubre de 1945 por la que el Jefe del Estado podrá someter a referéndum aquellas Leyes que su transcendencia lo aconseje o el interés público lo demande, BOE 297, 24/10/1945.

wyżej Ustawa o Sukcesji Przewodniczącego Państwa wchodziła w skład praw fundamentalnych – oprócz przyznania Franco dożywotności sprawowanego urzędu pozwalała mu wyznaczyć swojego następcę, którym został późniejszy król Jan Karol z dynastii Burbonów. Ustawa o Sukcesji powoływała do życia organy doradcze dla *caudillo*, jak zwykle nazywać się Franco, Radę Królestwa i Radę Regencyjną, obie nawiązujące do instytucji doradczych królów doby *ancien régime*. Ustawa o Zasadach Ruchu Narodowego (*Ley de Principios del Movimiento Nacional*) z 1958 r.<sup>141</sup> zawierała najważniejsze zasady państwowego porządku prawnego. W końcu wszystkie wyżej wymienione prawa fundamentalne zostały zreformowane w 1967 r. w Ustawie Organicznej o Państwie (*Ley Orgánica del Estado*)<sup>142</sup>, w której ostatecznie ustalono zakres władzy Przewodniczącego Państwa (*Jefe del Estado*).

Po śmierci Franco i wstąpieniu na tron króla Jana Karola Cortes uchwały, a społeczeństwo masowo zaakceptowało w referendum (ponad 94% głosów „za” przy frekwencji wynoszącej 77%)<sup>143</sup> jeszcze jedno prawo fundamentalne – Ustawę dla Reformy Politycznej (*Ley para la Reforma Política*), która utorowała drogę do legalizacji zmiany ustroju, czyli hiszpańskiej Transformacji (*Transición española*)<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 por la que se promulgan los principios del movimiento nacional, BOE 119, 19/05/1958.

<sup>142</sup> Ley Orgánica del Estado, 1/1967, de 10 de enero, BOE 9, 11/01/1967.

<sup>143</sup> B. Gola, F. Ryszka, dz. cyt., s. 343.

<sup>144</sup> Szerzej patrz: M. Contreras Casado, E. Cebrián Zazurca, *La ley para la reforma política: memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia*, „Revista de Estudios Políticos” 2015, núm. 168, s. 77–114.



# **Rozdział II**

## **Państwo autonomii**



# 1. Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 r.

Niemal cztery dekady minęły od śmierci generała Francisco Franco, końca okresu dyktatury i przejścia Hiszpanii na drogę demokracji. Miniony czas pomimo początkowych zawirowań (nieudany wojskowy zamach stanu z 1981 r.) przyniósł Hiszpanii wiele zmian, kierując państwem w stronę pełnej demokratyzacji. Wstąpienie do wojskowego Paktu Północnoatlantyckiego NATO (1982 r.) oraz do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1986 r.) spowodowało otwarcie państwa na Europę i świat. Życie polityczne Hiszpanii zmieniło się od czasów dyktatury, gdy obowiązywał system monopartyjny, a „frankiści optowali za »jednością organiczną« społeczeństwa i wspólnoty narodowej”<sup>145</sup>. Hiszpania wkroczyła w system wielopartyjny z wolnymi wyborami i różnorodnymi ugrupowaniami: od partii komunistycznych aż po skrajną prawicę i regionalne partie nacjonalistyczne, które z wielką siłą uwidoczniły niehomogeniczność narodową państwa.

Części zagadnień konstytucyjnych poświęcono osobne miejsce w dalszych rozdziałach niniejszej pracy. Wymagają one szerszej analizy w kontekście dynamicznego rozwoju sytuacji społeczno-politycznej Hiszpanii w ostatnich dwóch dekadach. Poniżej zaś znajduje się rys pozostałych unormowań ustrojowych, które są nie mniej interesujące z punktu widzenia nauki i doktryny, jednak nie stały się punktami zapalnymi obecnego kryzysu konstytucyjnego.

## a) Geneza i redakcja

Punktem kulminacyjnym okresu *Transición* stało się uchwalenie nowej konstytucji w grudniu 1978 r. Hiszpania znów stała się monarchią konsty-

---

<sup>145</sup> E. Górski, *O demokracji w Hiszpanii (1975–1995)*, Warszawa 1997, s. 11. Zobacz też szerzej: T. Motdawa, *Ewolucja ustroju politycznego Hiszpanii współczesnej*, Warszawa 1976.

tucyjną. Twórcy nowej ustawy zasadniczej musieli zmierzyć się z wieloma problemami natury społeczno-politycznej, które narosły w okresie dyktatury, aby przystosować państwo do standardów prawnoustrojowych zachodniej cywilizacji. W głównej mierze sprawa dotyczyła praw i wolności obywatelskich, a także uregulowania kwestii ambicji regionalnych.

Ustawa o Reformie Politycznej przyznawała inicjatywę reformy konstytucyjnej Rządowi lub Kongresowi Deputowanych. Ostatecznie obowiązek uchwalenia nowej konstytucji przypadł temu ostatniemu, wybranemu w wolnych wyborach w 1977 r. Komisja siedmiu deputowanych reprezentujących partie zasiadające w Kongresie opracowała projekt ustawy zasadniczej, a następnie przedstawiła go do dyskusji parlamentarnej. Różnice pomiędzy stanowiskami Kongresu Deputowanych i Senatu spowodowały konieczność wyznaczenia dodatkowej komisji w celu osiągnięcia kompromisu i ostatecznej redakcji tekstu. Wreszcie 31 października 1978 r. projekt Konstytucji został poddany głosowaniu i zatwierdzony w parlamencie zdecydowaną większością głosów (jedynie sześciu deputowanych i pięciu senatorów głosowało przeciwko). Także referendum konstytucyjne z 6 grudnia pokazało, że społeczeństwo hiszpańskie żąda przyjęcia nowej ustawy zasadniczej. Przy frekwencji 58,97% uprawnionych do głosowania aż 87,78% głosujących opowiedziało się za uchwaleniem nowego najwyższego źródła prawa, którego tekst został usankcjonowany 27 grudnia 1978 r. Po uchwaleniu Konstytucji rozwiązano parlament i zarządzono wybory generalne już pod jurysdykcją nowego aktu.

Sama ustawa zasadnicza doczekała się bardzo obfitej literatury przedmiotu<sup>146</sup>. W tym miejscu wskazane zostaną jedynie najistotniejsze kwestie regulujące ustrój. W następnych rozdziałach natomiast szerzej zostaną potraktowane uregulowania dotyczące spraw organizacji terytorialnej oraz reformy konstytucyjnej. Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 r. składa się ze 169 artykułów oraz 15 postanowień (*Disposiciones*) umieszczonych po tekście zasadniczym, a zatem jest krótsza od jej polskiej obowiązującej odpowiedniczki z 1997 r. Poprzedzona jest preambułą (*Preámbulo*), czyli

---

<sup>146</sup> Również w języku polskim występuje literatura poświęcona Konstytucji z 1978 r. Podstawową pracą o obowiązującej hiszpańskiej ustawie zasadniczej jest studium poświęcone ustrojom Hiszpanii i Portugalii autorstwa A. Łabno-Jabłońskiej, *Iberyjska droga do demokracji*, Warszawa 1996. Sam akt został przetłumaczony i opracowany przez Tadeusza Mołdawę (*Konstytucja Hiszpanii*, przet. i oprac. T. Mołdawa, Warszawa 1993). Szczegółowe monografie oraz artykuły naukowe dotyczące tematu zostały wymienione w bibliografii niniejszej pracy.

wstępem określającym zasady ustrojowe, którym podlegać ma Hiszpania. Konstytucja podzielona jest na 11 tytułów (*Títulos*), w tym tytuł wstępny, zaś trzy z nich mają jeszcze dodatkowo rozdziały (*Capítulos*) jako podległe jednostki redakcyjne, które z kolei mogą dzielić się na sekcje (*Secciones*).

Podstawowe instytucje państwowe i główne zagadnienia ustrojowe są regulowane w kolejnych tytułach. Tytuł I określa prawa i obowiązki fundamentalne (*derechos y deberes fundamentales*) o charakterze społecznym, ideologicznym, politycznym, gospodarczym czy kulturalnym. Tytuł II poświęcony jest Koronie (*Corona*), czyli Królowi. W następnych tytułach znajdują się przepisy regulujące działanie instytucji parlamentu (*Cortes Generales*), rządu i administracji państwowej (*Gobierno y Administración*) oraz wzajemne relacje między tymi organami. Tytuł VI określa władzę sądowniczą (*poder judicial*), zaś kolejny stanowi o gospodarce i finansach (*economía y hacienda*). Tytuł VIII zawiera zasady organizacji terytorialnej państwa (*organización territorial del Estado*). Przedostatni tytuł jest poświęcony instytucji Trybunału Konstytucyjnego (*Tribunal Constitucional*), zaś tytuł X stanowi o zmianie konstytucji (*reforma constitucional*). Konstytucję wieńczą postanowienia dodatkowe (*Disposiciones Adicionales*), postanowienia przejściowe (*Disposiciones Transitorias*), a także po jednym postanowieniu uchylającym (*Disposición Derogatoria*) oraz postanowieniu końcowym (*Disposición Final*).

## b) Podstawowe zasady konstytucyjne

Ogół zasad prawnoustrojowych ujętych w tekście Konstytucji z 1978 r. spełnia kryteria nowoczesnych tekstów ustaw zasadniczych. Wyższe wartości uznawane w orzecznictwie i doktrynie zawierają ogólne idee ustrojowe. Szczególna doniosłość zasad konstytucyjnych wynika z faktu, że są one nadrzędne względem pozostałych norm, które się z nich wywodzą, określają najważniejsze cechy poszczególnych instytucji. W Konstytucji z 1978 r. zasady ustrojowe zostały unormowane w pierwszych dziewięciu artykułach znajdujących się w tytule wstępnym.

Doktryna hiszpańska zwykła klasyfikować zasady konstytucyjne według następujących kryteriów<sup>147</sup>:

<sup>147</sup> M. A. Aparicio Pérez, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona 1994, s. 55–57.

- zasady definiujące teoretycznie państwo i jego wartości;
- zasady organizacji politycznej;
- zasady informujące o porządku prawnym;
- zasady informujące o konkretnej działalności państwa (władza publiczna).

Królestwo Hiszpanii zostało określone jako socjalne i demokratyczne państwo prawa (*Estado social y democrático de derecho*) o ustroju dziedzicznej monarchii parlamentarnej (*Monarquía parlamentaria*). Władza zwierzchnia, określana w Hiszpanii mianem suwerenności narodowej (*soberanía nacional*), należy do ludu hiszpańskiego (*pueblo español*). Wśród zasad definiujących teoretycznie państwo i jego wartość znajdują się zasada legalności (*principio de legalidad*), która czyni z Hiszpanii państwo prawa (*estado de derecho*). Nadrzędnym zadaniem państwa jest ochrona wolności (*libertad*), sprawiedliwości (*justicia*), równości (*igualdad*) i pluralizmu politycznego (*pluralismo político*), którym Konstytucja nadaje miano najwyższych wartości porządku prawnego<sup>148</sup>.

Wśród zasad organizacji politycznej Konstytucja z 1978 r. wyróżnia ponadto: jedność i niepodzielność narodu hiszpańskiego, o której będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszej pracy, solidarność narodowości i regionów, oficjalność języka państwowego i języków wspólnot autonomicznych, flagę państwową oraz flagi i herby narodowości i regionów, stołeczność państwa, działalność i tworzenie partii politycznych oraz związków i organizacji zawodowych, a także funkcjonowanie sił zbrojnych<sup>149</sup>.

Zasady informacyjne o porządku prawnym zostały enumeratywnie wymienione w Konstytucji. Należą do nich: praworządność (*legalidad*), hierarchia normatywna (*jerarquía normativa*), obowiązek publikowania aktów prawnych (*publicidad de las normas y leyes*), niedziałanie wstecz dyspozycji sankcjonujących niekorzystnych lub ograniczających prawa jednostki (*irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales*), bezpieczeństwo prawne (*seguridad pública*), odpowiedzialność władzy publicznej (*responsabilidad de los poderes públicos*), zakaz arbitralności władzy publicznej (*interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*)<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> Art. 1, Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, Boletín Oficial del Estado (dalej: BOE) 311, 29/12/1978 (dalej: CE 1978).

<sup>149</sup> Art. 2–8, CE 1978.

<sup>150</sup> Art. 9.3, CE 1978.

Jedną z najważniejszych kwestii wśród zasad konstytucyjnych pozostaje transparentność władz publicznych, której prawa i obowiązki zostały jasno określone. Przede wszystkim zostały one włączone wraz z obywatelami do podległości samej Konstytucji oraz innych podrzędnych przepisów prawa. Ponadto władze publiczne mają za zadanie promować warunki niezbędne do uczynienia efektywnymi wartości równości i wolności, a także ułatwić uczestnictwo w życiu publicznym wszystkim obywatelom<sup>151</sup>.

Konstytucja zawiera także katalog praw fundamentalnych (*derechos fundamentales*), do których zalicza się m.in.: cześć, nienaruszalność mieszkania, swobodę poruszania się po terytorium państwowym, prawo do nauki, zgromadzeń i stowarzyszania się, a także petycji, obejmowania funkcji i urzędów publicznych oraz strajku. Wśród wolności konstytucyjnych widnieją z kolei: wolność nauczania, ideologii, religii i kultu oraz zrzeszania się w związki zawodowe. Ponadto ustawa zasadnicza wymienia także prawa i obowiązki obywatelskie, wśród których wyróżniają się prawo do własności prywatnej i dziedziczenia, a także wolność prowadzenia działalności gospodarczej<sup>152</sup>.

### c) Organy władzy prawodawczej

Władza ustawodawcza należy do *Cortes Generales* z siedzibą w Madrycie, organu reprezentacyjnego ludu hiszpańskiego<sup>153</sup>. Składają się one z dwóch asymetrycznych i nierównych izb: wyższej – Senatu i niższej – Kongresu Deputowanych<sup>154</sup>. Ta ostatnia jest nadrzędna i ma inne kompetencje niż izba wyższa. Do prerogatyw Kongresu Deputowanych należy władza legislacyjna, zatwierdzanie Budżetów Generalnych Państwa (*Presupuestos Generales del Estado*), kontrola działalności Rządu, a także wiele innych funkcji, w tym wyznaczanie m.in. sędziów Trybunału Konstytucyjnego i obrońcy Ludu (*Defensor del Pueblo*).

<sup>151</sup> Art. 9.1–9.2, CE 1978.

<sup>152</sup> Art. 15–45, CE 1978. Szerzej na temat praw i wolności obywatelskich patrz: A. Łabno-Jabłońska, dz. cyt., s. 132–166.

<sup>153</sup> Warto w tym miejscu wymienić prace poświęcone parlamentowi hiszpańskiemu wydane w języku polskim: T. Mołdawa, *Kortezy Generalne Hiszpanii*, Warszawa 1992 oraz J. Solé Tura, M. A. Aparicio Pérez, *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, przeł. A. Łabno, Warszawa 2003.

<sup>154</sup> Art. 66, CE 1978.

W chwili redagowania Konstytucji nie sprecyzowano dokładnie liczby deputowanych, określając ich liczbę między 300 a 400<sup>155</sup>. Ostatecznie w Kongresie znajduje się 350 miejsc dla politycznych reprezentantów społeczeństwa<sup>156</sup>, wybieranych w wyborach powszechnych, wolnych, równych, bezpośrednich i tajnych (*sufragio universal, libre, igual, directo y secreto*)<sup>157</sup>. Senat składa się z 208 senatorów wybieranych w wyborach powszechnych oraz pewnej liczby senatorów desygnowanych przez zgromadzenia prawodawcze wspólnot autonomicznych<sup>158</sup>. Okręgi wyborcze, których łącznie jest 52, pokrywają się zasadniczo z granicami prowincji, z wyjątkiem wyspiarskich, oraz autonomicznych eksklaw afrykańskich: Ceuty i Melilli<sup>159</sup>. Uprawnieni do głosowania są wszyscy obywatele Hiszpanii (także przebywający poza granicami państwa) posiadający pełnię praw politycznych (*derechos políticos*). Funkcja ustawodawcza parlamentu jest sprawowana za pomocą głosowań. Zasadą jest głosowanie większością zwykłą (*mayoría simple*), jedynie w wyjątkowych wypadkach wysokiej wagi państwowej, takich jak np. wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego, głosuje się większością kwalifikowaną (*mayoría cualificada*).

Kadencja parlamentu trwa cztery lata, ale w wyjątkowych przypadkach może zostać skrócona. Obie izby obradują według własnych regulaminów (*reglamentos*), uchwalanych w trybie ustawowym. Funkcjonowanie izb odbywa się podczas posiedzeń plenarnych (*pleno*) oraz w komisjach (*comisiones*). Na czele każdej z izb stoi jej przewodniczący (*presidente*), który równocześnie przewodzi kolegialnemu organowi kierowniczemu –

---

<sup>155</sup> Art. 68.1, CE 1978.

<sup>156</sup> Art. 162, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE 147, 20/06/1985 (dalej: LOREG). Mandaty do Kongresu rozdzielane są według metody d'Hondta, zaś próg wyborczy ustanowiono na poziomie 3% w skali okręgu wyborczego, stąd obecność w Kongresie licznych partii regionalnych.

<sup>157</sup> Art. 68.1, CE 1978.

<sup>158</sup> Art. 69, CE 1978. Każdej prowincji przysługują cztery mandaty senatorskie, poza prowincjami wyspiarskimi, gdzie duże wyspy (Mallorca, Gran Canaria i Tenerife) otrzymały po trzy mandaty, a pozostałe (dwie na Balearach oraz pięć na Kanarach) po jednym. Po dwa mandaty przysługują eksklawom na wybrzeżu afrykańskim (Ceuta i Melilla). Oprócz tego wspólnoty autonomiczne desygnują po jednym senatorze na każdy milion obywateli zamieszkujący daną wspólnotę. Po wyborach z jesieni 2019 r. w Senacie zasiadało łącznie 265 senatorów.

<sup>159</sup> Art. 68.2, CE 1978. Każda prowincja ma zagwarantowane dwa miejsca w Kongresie, Ceuta i Melilla po jednym, natomiast resztę miejsc rozdziela się między okręgi wyborcze w zależności od liczby mieszkańców w danym okręgu, co każdorazowo jest określone w królewskim dekreście dotyczącym zwołania wyborów. Por. art. 162, LOREG.

Stołowi (*Mesa*). W jego skład wchodzi ponadto przeważnie czterech wiceprzewodniczących, choć zdarzały się Stoły liczniejsze.

## d) Organy władzy wykonawczej

Rząd (*Gobierno*) jest naczelnym organem władzy wykonawczej w Hiszpanii. Tworzą go Przewodniczący (*Presidente*) oraz Ministrowie (*Ministros*). Fakultatywnie może również pojawić się Wiceprzewodniczący Rządu (*Vicepresidente*), co uzależnione jest od decyzji premiera. Liczba ministrów nie jest stała i zależy od potrzeb politycznych. W 2020 r. w ramach XIV Legislatury w skład Rady Ministrów (*Consejo de Ministros*) wchodziło, oprócz Przewodniczącego, 22 ministrów, w tym czterech będących jednocześnie Wiceprzewodniczącymi Rządu. Premierem zostaje zwykle przewodniczący ugrupowania, które zwyciężyło w wyborach generalnych (*elecciones generales*). Od momentu powrotu demokracji Hiszpania miała zaledwie siedmiu szefów rządu, co może świadczyć o dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego, nieskorego do raptownych zmian.

Przewodniczący Rządu ponosi polityczną odpowiedzialność przed Kongresem Deputowanych, który może doprowadzić do ustąpienia Rządu przez uchwalenie wotum nieufności (*moción de censura*), jak miało to miejsce w 2019 r., co skończyło się upadkiem rządu Mariano Rajoya.

Do najważniejszych funkcji Rządu należą<sup>160</sup>:

- funkcja dyrektywna (*dirección política*) – polega na wyznaczaniu celów w polityce gospodarczej, społecznej, zagranicznej itp. oraz na koordynowaniu pracy pozostałych organów konstytucyjnych prowadzącym do osiągnięcia wyznaczonych celów politycznych;
- funkcja wykonawcza (*ejecutiva*) – jej celem jest wprowadzenie w życie aktów prawnych uchwalonych przez parlament;
- funkcja prawotwórcza (*reglamentaria*) – czynność konwencjonalna, przez którą nakazuje się realizację danych norm prawnych. Jest to faktyczny akt stanowienia prawa, który w istocie kreuje nowe normy prawne. W wypadku Hiszpanii jest to zatwierdzanie dekretów królewskich (*Reales Decretos*), wydawanie rozporządzeń ministerialnych (*Órdenes Ministeriales*), a w wyjątkowych przypadkach przewi-

<sup>160</sup> I. Molas, *Derecho constitucional*, wyd. III, Madrid 2006, s. 156–157.

dzianych w Konstytucji także wydawanie dekretów z mocą ustawy (*Decretos legislativos* oraz *Decretos-leyes*).

## e) Organizacja sądownictwa i Trybunał Konstytucyjny

Władza sądownicza (*poder judicial*) obok władzy prawodawczej i wykonawczej wchodzi w skład słynnego trójpodziału władzy, sformułowanego w XVIII w. przez Monteskiusza, a przejętego przez większość państw demokratycznych.

Podział terytorialny sądownictwa w Hiszpanii w większości pokrywa się z podziałem administracyjnym. Dzieli się on na gminy (*municipios*), okręgi sądowe (*partidos judiciales*, składające się z jednej lub kilku sąsiednich gmin wewnątrz jednej prowincji), prowincje (*provincias*) i wspólnoty autonomiczne (*Comunidades Autónomas*)<sup>161</sup>.

Sądy dzielą się na jednoosobowe (*Juzgados*) i kolegalne (*Colegiados*), wśród których wyróżniają się audiencje (*Audiencias*) i trybunały (*Tribunales*)<sup>162</sup>.

Do sądów jednoosobowych należą:

- sądy pokoju (*Juzgados de Paz*) w gminach, w których nie ma sądów wyższych instancji;
- sądy pierwszej instancji i postępowania przygotowawczego (*Juzgados de Primera Instancia e Instrucción*).

Te ostatnie występują w okręgach sądowych, gdzie także spotykamy sądy ds. przemocy wobec kobiet (*Juzgados de Violencia sobre la Mujer*). Wskutek nagminnie występującej eskalacji przemocy wobec kobiet ustawodawca hiszpański zdecydował się na wprowadzenie powyższych sądów specjalnych, które stanowią wyjątek na mapie sądownictwa europejskiego.

Na poziomie prowincji występują także:

- sądy ds. karnych (*Juzgados de lo Penal*),
- sądy ds. nieletnich (*Juzgados de Menores*),

<sup>161</sup> Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, BOE 313, 30/12/1988.

<sup>162</sup> Rodzaje sądów uregulowane zostały w Ustawie Organicznej o Władzy Sądowniczej: art. 53–103, Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, BOE 157, 02/07/1985 (dalej: LOPJ).

- sądy ds. dozoru penitencjarnego (*Juzgados de Vigilancia Penitenciaria*),
- sądy ds. sporów administracyjnych (*Juzgados de lo Contencioso-Administrativo*),
- sądy ds. pracy i ubezpieczeń społecznych (*Juzgados de lo Social*),
- sądy ds. handlowych (*Juzgado de lo Mercantil*).

Wszystkie wyżej wymienione sądy tworzą najniższą instancję sądownictwa hiszpańskiego.

Organami kolegialnymi w sądownictwie są audiencje prowincjonalne (*Audiencias Provinciales*), które mają siedzibę w stolicy każdej prowincji, nad którą sprawują jurysdykcję. Zajmują się sprawami karnymi oraz sprawami cywilnymi w trybie odwoławczym wobec wyroków wydanych w pierwszej instancji. Podczas posiedzenia zasiada w nich przewodniczący (*Presidente*) oraz co najmniej dwóch sędziów audiencji (*Magistrados*). Wyższą instancją wobec audiencji prowincjonalnych jest Audiencia Narodowa (*Audiencia Nacional*), która obejmuje swoją jurysdykcją całe terytorium państwowe i składa się z trzech Izb: Karnej (*Penal*), Administracyjnej (*Contencioso-Administrativo*) oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (*Social*).

W każdej wspólnocie autonomicznej funkcjonuje Wyższy Trybunał Sprawiedliwości (*Tribunal Superior de Justicia*). Ciało to składa się z Izby Cywilnej i Karnej (*Sala de lo Civil y Penal*), Izby Administracyjnej (*Sala de lo Contencioso-Administrativo*) oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (*Sala de lo Social*) i skupia się na procesach związanych z prawem regionalnym poszczególnych autonomii.

Najwyższym sądem jest Najwyższy Trybunał (*Tribunal Supremo*), z siedzibą w Madrycie. Jego jurysdykcja rozciąga się na całą Hiszpanię, a zajmuje się sprawami cywilnymi, karnymi, administracyjnymi oraz z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>163</sup>.

Każdy sędzia (*juez* lub *magistrado*) jest nieusuwalny i niezawisły w orzekaniu, którego dokonuje podczas procesu (*proceso*)<sup>164</sup>. Proces składa się z kilku faz: od wytoczenia powództwa (*demanda*) lub oskarżenia (*acusación*) do wydania wyroku (*sentencia*). W Hiszpanii wyróżnia się cztery podstawowe typy procesów: cywilny (*civil*), karny (*penal*), administracyjny

<sup>163</sup> Art. 123, CE 1978.

<sup>164</sup> Art. 117.1, CE 1978.

(*contencioso-administrativo*) oraz pracowniczy (*laboral*)<sup>165</sup>. Specjalny charakter mają procesy wojskowe (*militar*) i konstytucyjne (*constitucional*).

Ponadto w strukturze organów sprawiedliwości w Hiszpanii można wyróżnić jeszcze takie instytucje, jak: Ministerstwo Sprawiedliwości (*Ministerio de Justicia*), Generalna Rada Władzy Sądowniczej (*Consejo General del Poder Judicial*), która stoi na straży niezawisłości sędziów (*garantía de la independencia*) względem pozostałych organów władzy państwowej<sup>166</sup> oraz Ministerstwo Prokuratury (*Ministerio Fiscal*), na którego czele stoi Państwowy Prokurator Generalny (*Fiscal General del Estado*), nominowany przez Króla zgodnie z propozycją Rządu. Stoi on na straży prawa, w obronie interesów prawnych obywateli, z mocy prawa lub na wniosek pokrzywdzonego<sup>167</sup>.

Osobny tytuł Konstytucji został poświęcony Trybunałowi Konstytucyjnemu (*Tribunal Constitucional*)<sup>168</sup>, który bada zgodność aktów prawnych niższego rzędu wobec Konstytucji na podstawie skargi na niekonstytucyjność ustaw (*recurso de inconstitucionalidad*). Uprawnieni do wystąpienia ze skargą są: Przewodniczący Rządu, Obrońca Ludu, 50 deputowanych lub senatorów oraz organy wspólnot autonomicznych. Każdy obywatel posiadający w tym interes prawny może natomiast wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną (*recurso de amparo*) przeciwko aktom lub decyzjom o charakterze wykonawczym lub sądowym<sup>169</sup>. Trybunał Konstytucyjny rozpoczął swoją działalność w 1980 r. i od tego czasu kontroluje konstytucyjność prawa uchwalonego przez parlament ogólnopaństwowy oraz przez parlamenty regionalne. Ponadto kontroluje wszelkie traktaty międzynarodowe podpisywane przez rząd hiszpański oraz przebieg prawidłowego przebiegu wyborów parlamentarnych i samorządowych. W razie sporów między sądem centralnym w Madrycie a sądami regionalnymi lub pomiędzy różnymi sądami regionalnymi Trybunał Konstytucyjny pełni rolę rozjemcy<sup>170</sup>.

---

<sup>165</sup> Na temat poszczególnych procedur patrz: M. Supera-Markowska, *Zarys prawa hiszpańskiego i prawa polskiego*, wyd. II, Warszawa 2013.

<sup>166</sup> Art. 122, CE 1978.

<sup>167</sup> Art. 124, CE 1978.

<sup>168</sup> Art. 159–165, CE 1978.

<sup>169</sup> Na temat hiszpańskiej skargi konstytucyjnej ukazała się w literaturze polskiej cenna monografia: M. Kłopotka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii*, Warszawa 2010.

<sup>170</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, BOE 239, 05/10/1979.

## f) Inne organy konstytucyjne

Wśród innych organów konstytucyjnych występuje w Hiszpanii także Trybunał Obrachunkowy (*Tribunal de Cuentas*) oraz obrońca Ludu (*Defensor del Pueblo*), który jest odpowiednikiem polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Podstawowym zadaniem tego urzędu jest ochrona praw fundamentalnych ujętych w Konstytucji Hiszpanii<sup>171</sup>. Polega ona na przyjmowaniu skarg obywateli na działanie organów administracji publicznej i podejmowanie działań interwencyjnych w celu wyeliminowania nieprawidłowości w sposobie funkcjonowania administracji.

## 2. Nacjonalizmy peryferyjne

W języku polskim nacjonalizm zyskał w ostatnich czasach wydźwięk negatywny i jest nieraz traktowany jako „niemalże obelga”<sup>172</sup>. Zupełnie inaczej nacjonalizm (*nacionalismo*) postrzegany jest w Hiszpanii. Doktryna hiszpańska stoi na stanowisku, że socjopolityczne znaczenie, jakie w dawnych czasach miały wierzenia religijne, prawa i przywiązanie dynastyczne, podboje terytorialne czy obrona danej kultury, w ciągu ostatnich dwóch stuleci zostało przekształcone w ideę narodu i jego wykładni politycznej – nacjonalizmu<sup>173</sup>. W tym miejscu należy zaznaczyć, że doktryna hiszpańska wykształciła podział na nacjonalizm hiszpański, dotyczący całego państwa, oraz nacjonalizmy peryferyjne, charakterystyczne dla poszczególnych regionów. Nie zawsze oba te pojęcia muszą wzajemnie się wykluczać, gdyż wielu obywateli Hiszpanii dziś czuje się jednocześnie Hiszpanami i Katalończykami lub Baskami, lub Galisyjczykami czy analogicznie w innych regionach. Przy tym odwoływano się do potrzeby odrodzenia pojęcia tożsamości hiszpańskiej, mocno zdewaluowanej po

<sup>171</sup> W języku polskim ukazała się wartościowa monografia dotycząca pozycji Obrońcy Ludu w systemie ustrojowym Hiszpanii: T. M. Miłkowski, *Obrońca Ludu jako strażnik praw podstawowych w Konstytucji Hiszpanii z 1978 r.*, Warszawa 2013.

<sup>172</sup> M. Kaliński, *Nacjonalizm*, w: *Nacjonalizm. Historyczne i współczesne oblicza*, J. Malczewski, M. Kaliński, P. Eckhardt (red.), Kraków 2012, s. 5.

<sup>173</sup> I. Sepúlveda, *Historia del nacionalismo*, Madrid 1997, s. 6.

okresie frankizmu<sup>174</sup>. Jednak jak się słusznie podkreśla, ideologie regionalne operują pojęciem „nacjonalizmu” swobodnie, zaś dla doktryn wywodzących się z idei narodowej jednorodności Hiszpanii termin ten jest raczej odrzucany i zastępowany politycznie poprawnym „patriotyzmem hiszpańskim”<sup>175</sup>. Jak celnie ostatnio zauważył amerykański historyk, wybitny znawca problemów hiszpańskich, Hiszpania jest prawdopodobnie jedynym państwem na świecie, w którym znacząca część pisarzy, polityków i aktywistów zaprzecza istnieniu narodu hiszpańskiego<sup>176</sup>.

W doktrynie hiszpańskiej rozróżnia się nacjonalizm i regionalizm. Ten pierwszy zakłada, że współczesna Hiszpania stanowi państwo składające się z różnych narodów, w związku z czym jego zwolennicy domagają się prawa do samostanowienia dla tychże narodów. Regionalizm jest natomiast ruchem mniej radykalnym, nastawionym na podkreślanie lokalnej tożsamości, nierezygnującym jednocześnie z narodowego charakteru Hiszpanii<sup>177</sup>. W różnych miejscach Hiszpanii obie ideologie wzajemnie się przenikają i trudno jest wskazać granicę pomiędzy nimi, w szczególności w miejscach, gdzie są one mniej znaczące politycznie. Dotyczy to przede wszystkim centralnej i środkowo-zachodniej Hiszpanii.

Jak zostało powiedziane wcześniej, poczucie tożsamości narodowej w Hiszpanii zaczęło kielkować w dobie absolutyzmu burbońskiego, by wybuchnąć z pełną siłą w czasach okupacji francuskiej. Walka z obcym najeźdźcą, a także epokowe wydarzenie, jakim było uchwalenie Konstytucji z Kadyksu, pierwszego zbioru praw zasadniczych dla terytorium całego państwa, uświadomiły masom hiszpańskim ich wspólną przynależność narodową. Po zakończeniu wojen napoleońskich integracja społeczeństwa hiszpańskiego, choć powolna, przebiegała w sposób konsekwentny, a sprzyjały temu: wprowadzenie jednolitego systemu prawnego dla całego państwa, intensyfikacja gospodarcza, w tym przemysłowa, a także rozwój kulturalny<sup>178</sup>. Można stwierdzić, że w ten sposób narodził się powszechny i świadomy nacjonalizm hiszpański. Niemniej jednak należy

---

<sup>174</sup> Por. H. Béjar, *La dejación de España: nacionalismo, desencanto y pertenencia*, Buenos Aires 2008, s. 278.

<sup>175</sup> X. M. Núñez Seixas, *Suspiros...*, s. 15–16.

<sup>176</sup> S. G. Payne, *En Defensa de España. Desmontando mitos y leyendas negras*, Barcelona 2017, s. 283.

<sup>177</sup> Por. B. de Riquer i Permanyer, *Aproximación al nacionalismo español contemporáneo*, „Studia Historica – Historia Contemporánea” 1994, vol. 12, s. 11–29.

<sup>178</sup> J. P. Fusi Aizpúrua, *España...*, s. 165–167.

pamiętać, że przebudzenie hiszpańskiej świadomości narodowej musiało mieć jakąś genezę, która ewoluowała w społeczeństwie przez dłuższy czas. Słusznie zauważa badający kwestie hiszpańskich nacjonalizmów Xosé Manoel Núñez Seixas, że uznanie tożsamości narodowej Hiszpanii nie wynika wyłącznie z umowy społecznej zawartej w Konstytucji, ale że Hiszpanie jako społeczeństwo połączone więzami kulturowymi, wspólnymi doświadczeniami i wzajemną lojalnością wobec jego członków posiadają wspólny byt, który datuje się na co najmniej XV w.<sup>179</sup> Stąd też podwaliny nacjonalizmu hiszpańskiego, skonsolidowane doświadczeniami początku XIX w., wydawały się bardzo mocne. Dlaczego zatem nie doszło do utworzenia monolitu narodowego na Półwyspie Iberyjskim i powstania jednego, nowoczesnego narodu hiszpańskiego?

Odpowiedzi na tak postawione pytanie należy szukać w społeczeństwach zamieszkujących na obrzeżach Hiszpanii. Niemal jednocześnie z nacjonalizmem hiszpańskim zaczęły kształtować się nacjonalizmy peryferyjne. Rozwój nauki, kultury i ideologia XIX w. sprzyjały odkrywaniu tożsamości narodowej u licznych społeczeństwach europejskich. Tendencja ta nie ominęła również Hiszpanii, gdzie szybko uświadomiono sobie różnice pomiędzy regionami. Proces ten najszybciej i najpełniej dokonywał się w Katalonii i Kraju Basków<sup>180</sup>. Świadomość inności wobec reszty kraju zaczęła krystalizować się także w Galisji, a w mniejszym stopniu w Andaluzji, Walencji czy na Wyspach Kanaryjskich.

Tarcia pomiędzy regionami, a także niespójność między polityką centralistyczną prowadzoną przez Kastylijczyków a aspiracjami poszczególnych regionów były widoczne na Półwyspie Iberyjskim praktycznie od momentu zjednoczenia Hiszpanii na przełomie XV i XVI w., a nasiliły się wraz z obudzeniem się tożsamości narodowej w XIX w. Kastylii nigdy nie udało się narzucić całkowitej dominacji nad regionami i wyrugować tendencji separatystycznych regionów. Pomimo starań przeprowadzenia pełnej „kastylizacji” państwa przez dwór w Madrycie, nawet w dobie represji burbońskich po wojnie sukcesyjnej, regiony zachowały swoją odrębność obyczajową, kulturową i językową. Przede wszystkim tyczyło się to Katalonii i nieco później także Kraju Basków. Co więcej, każda próba uniformizacji Hiszpanii przez Kastylijczyków w dłuższej perspektywie odnosiła odwrotne skutki. Najwybitniejszy hiszpański filozof José Or-

<sup>179</sup> X. M. Núñez Seixas, *Suspiros...*, s. 16.

<sup>180</sup> J. P. Fusi Aizpúrua, *España...*, s. 167–170.

tega y Gasset w 1922 r. postawił tezę, że „Kastylija sformowała Hiszpanię i Kastylija ją rozformowała”<sup>181</sup>. Wcześniej zaś, już w połowie XIX w., Juan Bautista Guardiola, pisząc o raczkującej hiszpańskiej demokracji, zauważył, że: „Hiszpania nie stanowi jednego narodu, ale zbiór narodów, jako że nie jest jednym bytem, ale sumą różnorodnych bytów”<sup>182</sup>. Podobne idee będzie w następnych dekadach rozwijać rodzący się nacjonalizm regionalny, inaczej nazywany peryferyjnym. Apogeum myśli decentralistycznej w XIX w. Hiszpania osiągnęła w okresie I Republiki, gdzie krótki triumf święciła doktryna republikanizmu federalnego, która zakładała administracyjną defragmentację państwa w oparciu o dawne królestwa oraz historyczno-kulturowe terytoria<sup>183</sup>. Ze względu na krótkotrwały okres republikański w XIX w. federalizacja Hiszpanii wówczas ostatecznie nie nastąpiła, jednak idea pozostała żywa wśród części społeczeństwa i przeistoczyła się w konkretne programy polityczne partii nacjonalistycznych, które zaczęły powstawać na przełomie XIX i XX w. Nacjonalizm szczególnie mocno ujawnił się wówczas w Katalonii i Kraju Basków, nieco zaś słabiej w Galisji. Z czasem ruch nacjonalistyczny wykształcił się także na Wyspach Kanaryjskich, w regionie Walencji, na Balearach, w Andaluzji, w Aragonii czy w Asturii. W pozostałych regionach ruch nacjonalistyczny pozostawał raczej marginalny.

Rozkwit regionalnych idei nacjonalistycznych w Hiszpanii nastąpił w pierwszej połowie XX w., a jego zwieńczeniem były uzyskanie autonomii przez Katalonię i Kraj Basków oraz prace nad wprowadzeniem kolejnych regionów autonomicznych w okresie II Republiki. Wojna domowa i zwycięstwo sił Francisco Franco doprowadziły do zniesienia wszystkich autonomii i próby całkowitej „hispanizacji” państwa. Poprzez uniformizację Franco rozumiał narzucenie wszystkim regionom kastylijskości. W doktrynie frankizmu bowiem panowało przekonanie, że państwo jest bytem starszym i nadrzędnym wobec narodu, a co za tym idzie – to nie

---

<sup>181</sup> J. Ortega y Gasset, *España invertebrada. Bosquejo de algunos pensamientos históricos*, Madrid 1998, s. 48. „Castilla ha hecho a España y Castilla la ha deshecho” (przet. aut.).

<sup>182</sup> J. B. Guardiola, *El libro de la democracia*, Barcelona 1851, s. 64. „España no forma una sola Nación, sino un haz de Naciones; ya que no es un solo ser, sino un agregado de seres diversos” (przet. aut.).

<sup>183</sup> Największym teoretykiem federalizmu hiszpańskiego był Francisco Pi y Margall, który w dobie I Republiki przez miesiąc sprawował urząd Prezydenta państwa. Swoją doktrynę wyłożył w dziele *Las Nacionalidades*. Por. A. Balcells, dz. cyt., s. 50–51; X. M. Núñez Seixas, *Suspiros...*, s. 34.

naród się instytucjonalizował, przeciwnie – państwo organizowało i tworzyło naród<sup>184</sup>. Dyktatura zatem nie ograniczyła autonomii, ale całkowicie je unicestwiła.

Jak wynika z powyższego, problem rywalizacji władz centralnych z nacjonalizmami peryferyjnymi zatem nie jest nowy i nie był pokłosiem okresu kastylijskiej dyktatury Franco, po której ustąpieniu powrócił ze zwielokrotnioną siłą. Konstytucja demokratyczna z 1978 r. przyznała prawo do autonomii poszczególnym regionom, jednak szybko ujawnił się konflikt między interesami centralnych sił politycznych a aspiracjami regionalnymi, wpływając w znacznym stopniu na kształt ustrojowy Hiszpanii.

### 3. Prawo do autonomii narodowości i regionów – wspólnoty autonomiczne

Większość problemów gospodarczych i społecznych udało się w Hiszpanii rozwiązać, więcząc je sukcesem, natomiast do czasów współczesnych najgłębiej nurtującym zagadnieniem pozostaje sprawa regionów i ich powiązań z resztą kraju. Choć w teorii Hiszpania jest państwem unitarnym, to ma wyraźne cechy państwa federalnego. W związku z tym należy przyjąć, że Hiszpania zajmuje stanowisko pośrednie między unitaryzmem a federalizmem, co zwykło się nazywać w piśmiennictwie „państwem autonomii”<sup>185</sup>. Decydujące znaczenie dla takiego charakteru państwa ma kwestia centralizacji, węższa niż w przypadku państwa unitarnego (a takim była Hiszpania doby Franco), szersza jednak niż w przypadku federacji. Kompromisowe rozstrzygnięcie kwestii charakteru państwa w zakresie polityki regionalnej po transformacji ustrojowej spowodowało tarcia na linii władza centralna–regiony. Nakreślenie przyszłości Hiszpanii przez pryzmat polityki regionalnej jest zadaniem trudnym, a postawione prognozy mogą zostać zweryfikowane w niedalekiej przyszłości w związku z potencjalnymi zmianami społeczno-politycznymi.

<sup>184</sup> J. Beneyto, *La identidad del franquismo: del alzamiento a la Constitución*, Madrid 1979, s. 143.

<sup>185</sup> Szerzej na ten temat por.: A. Sroka, dz. cyt., s. 33–39.

Bardzo obfita literatura przedmiotu z dokładnością analizuje unikatowy ustrój Królestwa Hiszpanii wprowadzony Konstytucją z 1978 r. Ustawa zasadnicza spełniała postulaty lokalnych polityków nawołujących do utworzenia regionów autonomicznych na wzór istniejących w okresie II Republiki. Demokratyczna konstytucja wprowadzona po niemal czterech dekadach rządów dyktatorskich sprawowanych przez Francisco Franco przewidywała utworzenie lokalnych autonomii w sposób ogólnikowy, gdyż na etapie redagowania tekstu ustawy zasadniczej nie znano jeszcze liczby i granic przyszłych regionów ani kształtu i zakresu kompetencji rządów lokalnych. Jak się okazało, model decentralizacyjny rozszerzono w ciągu kilku najbliższych lat od uchwalenia Konstytucji na pozostałe części państwa<sup>186</sup>. W ten sposób całe terytorium Hiszpanii pokryło się wspólnotami autonomicznymi, których ostatecznie jest siedemnaście. Taki stan faktyczny był zgodny z normami Konstytucji, choć zapewne żaden z jej twórców nie przypuszczał, że całe państwo stanie się skupiskiem regionów autonomicznych. W ten sposób powstał swoisty paradoks Hiszpanii jako państwa unitarnego, co gwarantuje Konstytucja, jednocześnie noszącego znamiona państw federalnych, składających się wyłącznie z jednostek autonomicznych. Doktryna szybko zaczęła nazywać Hiszpanię „państwem autonomii” (*estado de autonomías*)<sup>187</sup>.

Po wyborach do Konstytuandy z lipca 1977 r. rozpoczął się żmudny proces ukierunkowany na uregulowanie statusów autonomicznych dla poszczególnych regionów aspirujących do usankcjonowania swoich odrębności. Królewskie dekrety tymczasowo zatwierdziły ustroje preautonomiczne dla regionów, które posiadały już autonomię zaakceptowaną w referendum regionalnym w dobie II Republiki, tj. dla Katalonii, gdzie tym samym przywrócono Radę Katalonii (hiszp. *Generalidad de Cataluña*, kat. *Generalitat de Catalunya*)<sup>188</sup>, a także dla Kraju Basków<sup>189</sup> i Galisji<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> Por. J. Iwanek, *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, w: *Oblicza decentralizmu*, J. Iwanek (red.), Katowice 1996, s. 29.

<sup>187</sup> Tak już w dobie Transformacji, choć jeszcze przed ukształtowaniem się wszystkich autonomii: P. Farias Garcia, dz. cyt., s. 118.

<sup>188</sup> Real Decreto – Ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, BOE 238, 05/10/1977.

<sup>189</sup> Real Decreto – Ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueban el régimen preautonómico para el País Vasco, BOE 5, 06/01/1978.

<sup>190</sup> Real Decreto – Ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia, BOE 66, 18/03/1978.

Oprócz powyższych także cztery inne regiony otrzymały ustroje preautonomiczne (Aragonia<sup>191</sup>, Kraj Walencji<sup>192</sup>, Archipelag Kanaryjski<sup>193</sup> oraz Andaluzja<sup>194</sup>), co zwiastowało wydzielenie większej liczby wspólnot autonomicznych niż w okresie republikańskim.

Wobec zaistniałych faktów nie mogło dziwić, że w nowej konstytucji kwestia autonomii regionalnych zajęła poczesne miejsce w przepisach początkowych oraz została szczegółowiej opisana w rozdziale III tytułu VIII. Już w preambule znajduje się deklaracja, zgodnie z którą: „Państwo hiszpańskie (...) proklamuje swoją wolę wzięcia w obronę wszystkich (...) narodowości Hiszpanii w zakresie praw człowieka, ich kultury i tradycji, języków oraz instytucji”<sup>195</sup>. Do narodowości zaliczono oczywiście Katalończyków, Basków i Galisyjczyków. Wobec tego od początku nie było wątpliwości – już w tytule wstępnym ustanowione zostało prawo do autonomii narodowości i regionów, które zespolone są w jedność jako naród hiszpański<sup>196</sup>. Wprowadzenie podziału na narodowości i regiony było celowe i ma swoje wyjaśnienie w czynnikach etnicznych, historycznych, geograficznych i językowych. I tak narodowości stanowią pewną odrębną całość społeczeństwa z zachowaniem wszystkich wyżej wymienionych składników, regiony zaś to pozostałe terytoria, nieposiadające tak silnie umiejscowionej w historii i tradycji odrębności, charakteryzujące się spójnym położeniem geograficznym czy podobną kulturą. W związku z tym narodowości są ukazane jako bardziej skupione i „intensywnie” wyemancypowane skupiska społeczno-geograficzno-historyczne, regiony są natomiast krainami geograficznymi o mniejszej tradycji autonomicz-

<sup>191</sup> Real Decreto – Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón, BOE 66, 18/03/1978.

<sup>192</sup> Real Decreto – Ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico del País Valenciano, BOE 66, 18/03/1978. Gdy ukonstytuowała się autonomia regionalna, nazwę Kraj Walencji (*País Valenciano*) zastąpiono określeniem Wspólnota Walencji (*Comunidad Valenciana*).

<sup>193</sup> Real Decreto – Ley 9/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico del Archipiélago Canario, BOE 66, 18/03/1978. Pierwotna nazwa regionu autonomicznego została zamieniona na Wspólnotę Autonomiczną Kanarów (*Comunidad Autónoma de Canarias*).

<sup>194</sup> Real Decreto – Ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía, BOE 101, 28/04/1978.

<sup>195</sup> Preámbulo, CE 1978.

<sup>196</sup> Art. 2, CE 1978.

nej<sup>197</sup>. Choć język kastylijski pozostaje mową urzędową na terenie całego państwa, na równi z nim traktowane są pozostałe „języki hiszpańskie” w odpowiednich regionach autonomicznych<sup>198</sup>.

Bardziej szczegółowo została nakreślona sytuacja regionów autonomicznych w tytule VIII Konstytucji o organizacji terytorialnej państwa (*De la Organización Territorial del Estado*)<sup>199</sup>. Szczególnie dużo miejsca poświęcono w nim właśnie regionom autonomicznym, wyznaczając dla nich cały rozdział III: *De las Comunidades Autónomas*<sup>200</sup>. Konstytucja wskazuje, że terytorialny podział administracyjny państwa będą stanowić gminy, prowincje i regiony autonomiczne<sup>201</sup>. Przyznano wszystkim podmiotom administracji terytorialnej „narodowości hiszpańskich” podstawy do samostanowienia w ramach regionalnych autonomii pod zwierzchnictwem władz centralnych. Dopuszczono tworzenie wspólnot autonomicznych wszędzie tam, gdzie większość mieszkańców stanowi odrębną grupę etniczną lub narodowościową. Tak skonstruowana norma pozostawiała otwartą sprawę formowania się przyszłych regionów autonomicznych. Co istotne jednak, żaden z twórców Konstytucji nie przypuszczał, że już niebawem regiony autonomiczne powstaną na całym terytorium państwa. W tym względzie pewność istniała jedynie w przypadku Katalonii, Kraju Basków, Galisji, a także częściowo Nawarry. Dopuszczano możliwość utworzenia także autonomii andaluzyjskiej. Konstytucja nie zawierała zatem mapy wspólnot autonomicznych ani nie regulowała ich przyszłych kompetencji. Nie było też mowy o wewnętrznej organizacji poszczególnych autonomii<sup>202</sup>.

---

<sup>197</sup> I. Molas, *Derecho...*, s. 176 i n. W art. 143 Konstytucji powtórzono czynniki historyczne, kulturalne i ekonomiczne jako cechę spajającą poszczególne prowincje i podstawę do emancypacji autonomicznej. Szerzej o problemach ze zdefiniowaniem i interpretacją pojęć narodu, narodowości i regionu w dalszej części niniejszej pracy.

<sup>198</sup> Art. 3, CE 1978.

<sup>199</sup> Art. 137–158, CE 1978.

<sup>200</sup> Art. 143–158, CE 1978.

<sup>201</sup> Art. 137, CE 1978.

<sup>202</sup> M. Hernaiz, *Konstytucyjne podstawy hiszpańskiego systemu wspólnot autonomicznych*, „Politeja” 2008, nr 1 (9), s. 9. W efekcie takiego unormowania konstytucyjnego całe państwo podzielono na wspólnoty autonomiczne bardzo szybko, gdyż cały proces trwał zaledwie nieco ponad cztery lata – od 1979 do 1983 r. (w 1995 r. przyznano dodatkowo autonomię eksklawom afrykańskim: Ceucie i Melilli).

Konstytucja przewidywała dwutorowe uzyskanie autonomii. Pierwsza droga, w literaturze przedmiotu nazwana szybką (*vía rápida*)<sup>203</sup>, dotyczyła tzw. narodowości historycznych (*nacionalidades históricas*), a więc tych, które w okresie II Republiki posiadały własną autonomię bądź w których prace nad jej zinstytucjonalizowaniem były zakończone i zaakceptowane przez obywateli w referendum. Żeby skorzystać z „szybkiej ścieżki”, regiony musiały także posiadać już ustroje preautonomiczne<sup>204</sup>. Na tej podstawie prawa do autonomii regionalnej mogły dochodzić Katalonia, Kraj Basków i Galisja. Pozostałe regiony, które chciałyby utworzyć wspólnotę autonomiczną, czekał dłuższy proces (tzw. *vía lenta*)<sup>205</sup>. Jak się okazało, skorzystały z niego społeczności lokalne na terenie całego państwa. Wyjątkiem była jedynie Nawarra, która powołując się na dawny ustrój foralny, otrzymała autonomię w wyjątkowy sposób<sup>206</sup>, o którym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszej pracy. Istniała również możliwość uzyskania autonomii w sposób nadzwyczajny (*vía exepcional*), który został wykorzystany w przypadku Madrytu. Jest on podejmowany przez *Cortes Generales* z ważnych powodów interesu narodowego<sup>207</sup>. Jeszcze innym wyjątkiem było przyznanie praw autonomicznym eksklawom afrykańskim, co jest zrozumiałe ze względu na ich położenie. Zarówno Ceuta, jak i Melilla uzyskały status miast autonomicznych jako jedyne w całym państwie, choć Konstytucja uprawniała je do utworzenia wspólnoty autonomicznej<sup>208</sup>. Lokalne władze nie zdecydowały się jednak na skorzystanie z konstytucyjnych uprawnień. Zakres ich samodzielności pozostaje węższy w stosunku

---

<sup>203</sup> Art. 151, CE 1978.

<sup>204</sup> Disposición Adicional Segunda, CE 1978.

<sup>205</sup> Art. 143, CE 1978. Także Andaluzja chciała skorzystać z krótszej ścieżki pomimo faktu, że nie miała zinstytucjonalizowanej autonomii w okresie przedwojennym. Na mocy art. 151, CE 1978 istniała jednak możliwość skorzystania z szybszej ścieżki przez regiony, jeśli proces uzyskałby aprobatę bezwzględnej większości mieszkańców. W referendum dla inicjatywy procesu autonomicznego w Andaluzji przeprowadzonym 28 lutego 1980 r. nie udało się osiągnąć wymaganej większości bezwzględnej ze względu na niską frekwencję wyborczą (zdecydowały wyniki prowincjonalne w Almerii, gdzie udział w głosowaniu wzięło jedynie 51% uprawnionych, z których 4,4% oddało głosy przeciwne autonomii). Por. A. Checa, *El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980: un análisis de sus resultados*, „Revista de Estudios Regionales” 1980, núm. 5, s. 251–299.

<sup>206</sup> Disposición Adicional Primera, CE 1978.

<sup>207</sup> Art. 144, CE 1978.

<sup>208</sup> Disposición Transitoria Quinta, CE 1978.

do wspólnot autonomicznych, jednak na mocy Statutów Autonomicznych z 1995 r. nie są one zależne od jakiegokolwiek z nich<sup>209</sup>.

Twórcy Konstytucji ograniczyli się do sprecyzowania zakresu kompetencji, w którym każda ze wspólnot określi wewnętrzne uregulowania. Każda wspólnota autonomiczna została uprawniona do przyjęcia statutu autonomicznego w postaci ustawy organicznej regulującej wewnętrzne działanie poszczególnych autonomii<sup>210</sup>. Statuty autonomiczne zostały zatwierdzone przez Kongres Deputowanych. Statuty autonomiczne z założenia miały spełniać funkcję fundamentu praw i obowiązków obywateli danego regionu. Jak podkreślają konstytucjoniści hiszpańscy, decyzja o „zdekonstytucjonalizowaniu” ustroju terytorialnego państwa (gdyż ustawa zasadnicza traktowała sprawy przyszłych wspólnot autonomicznych w sposób mało szczegółowy) spowodowała nadzwyczajną możliwość bardzo szerokiego kształtowania norm statutów autonomicznych<sup>211</sup>. Wspólnoty autonomiczne kształtują się bardzo różnie zarówno pod względem powierzchniowym, jak i ludnościowym. Taki, a nie inny sposób ukształtowania regionów autonomicznych wynika głównie z uwarunkowań historycznych. Regiony dzielą się na prowincje, które są podstawowymi jednostkami administracyjnymi państwa. Podział na prowincje jest również bardzo zróżnicowany – Kastylia i León mają ich dziewięć, zaś takie wspólnoty autonomiczne, jak: Murcja, La Rioja czy Baleary, są zarazem jedyną regionalną prowincją.

Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog 22 punktów, który mieści w sobie kompetencje przyznane każdemu regionowi objętemu autonomią. Wśród nich znajdują się tak istotne zagadnienia, jak: organizacja władz lokalnych, pełny zarząd nad sprawami wewnętrznymi regionu, infrastruktura, w szczególności trakcjami kolejowymi i autostradami, odpowiedzialność za politykę rolną, a także hodowlaną i rybołówstwo, ochrona środowiska, bezpieczeństwo lokalne, szkolnictwo i kultura oraz sprawy związane z turystyką, sportem i polityką zdrowotną<sup>212</sup>. Także w zakresie porządku prawnego, pomimo spójności systemów prawa ogólnopaństwowego i regional-

<sup>209</sup> Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta oraz Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, BOE 162, 14/03/1995.

<sup>210</sup> Art. 146–147, CE 1978.

<sup>211</sup> Por. R. L. Blanco Valdés, *Constitución, descentralización, federalismo: ¿Qué se puede aprender de la experiencia española?*, w: *El Estado Autonomico in fieri. La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, M. J. Terol Becerra (ed.), Sevilla 2005, s. 40–43.

<sup>212</sup> Art. 148.1, CE 1978.

nego, można dostrzec różnice, które najmocniej uwidaczniają się w prawie cywilnym<sup>213</sup>. O bardzo szerokim zakresie autonomii świadczy fakt, że lokalnym władzom podlegają m.in. administracja skarbowa, policja oraz liczne przedsiębiorstwa realizujące zadania publiczne.

Instytucjom centralnym pozostawiono jedynie, za to w sposób ekskluzywny, następujące sprawy: zapewnienie egzekwowania bezwzględnej równości wszystkich Hiszpanów wobec prawa i obowiązków konstytucyjnych, kwestie związane z polityką zagraniczną i obronnością państwa, ogólne kompetencje legislacyjne w zakresie stanowienia prawa handlowego, karnego i penitencjarnego, procedur sądowych, prawa pracy i prawa cywilnego bez naruszania przepisów wewnętrznych ustanowionych przez poszczególne regiony autonomiczne. W ramach kompetencji ogólnopaństwowych pozostawiono politykę celną, pieniężną, miar i wag czy podatkową. W gestii władz centralnych leży też ogólne planowanie aktywności ekonomicznej oraz rozwoju nauki, a także ubezpieczeń społecznych, administracja sądowa oraz ogólny nadzór nad wieloma działaniami leżącymi w gestii regionów autonomicznych<sup>214</sup>. Egzekucję tych ostatnich pozostawiono wspólnotom autonomicznym.

Konstytucyjnymi organami wspólnot autonomicznych są: Parlament Regionalny (*Asamblea Legislativa*), Rząd Regionalny (*Consejo de Gobierno*), Prezydent (*Presidente*), Wyższy Trybunał Sądowniczy (*Tribunal Superior de Justicia*), podległy jedynie Trybunałowi Najwyższemu (*Tribunal Supremo*)<sup>215</sup>. Kontrolę nad wszystkimi instytucjami autonomii sprawują, zgodnie z art. 153, następujące organy: Trybunał Konstytucyjny (*Tribunal Constitucional*), rząd ogólnopaństwowy w sprawach przekazanych do kompetencji regionów autonomicznych na podstawie art. 150 pkt 2 Konstytucji, sądy administracyjne w kwestiach administracji danego regionu autonomicznego oraz Trybunał Rachunkowy (*Tribunal de Cuentas*) wedle posiadanych kompetencji. Jeden delegat rządu państwowego

---

<sup>213</sup> Odmienne regulacje w tym zakresie występują w kilku wspólnotach autonomicznych i wynikają z zaszczości historycznych. Przykładowo w Katalonii różnice w szczególności dotyczą prawa rzeczowego, spadkowego oraz rodzinnego. Normy prawa cywilnego uregulowane są w odrębnym Kodeksie Cywilnym Katalonii (*Codi Civil de Catalunya*). Por. M. Z. Dankowski, *Podstawy systemu prawa hiszpańskiego w odniesieniu do prawa polskiego*, Gdynia 2016, s. 34.

<sup>214</sup> Art. 149.1, CE 1978.

<sup>215</sup> Art. 152, CE 1978.

kieruje administracją rządową w każdym regionie autonomicznym<sup>216</sup>. Każdej wspólnocie autonomicznej przyznano samodzielność finansową w ramach wydatków i dochodów<sup>217</sup>. Przewidziano procedurę, która miałaby być stosowana na wypadek, gdyby region autonomiczny podejmował działania niezgodne z Konstytucją lub innymi obowiązującymi aktami prawnymi albo wyraźnie szkodzące państwu hiszpańskiemu<sup>218</sup>. O zastosowaniu art. 155 Konstytucji będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy.

Wspólnoty autonomiczne dysponują prawem do posiadania własnej ordynacji dla wyborów regionalnych, a co za tym idzie – również prawo do przyznawania subwencji wyborczej partiom politycznym w zależności od ilości uzyskanych głosów lub mandatów w wyborach lokalnych. Wyjątkiem pozostaje Katalonia, która nie ma własnej ordynacji wyborczej. Wybory lokalne są przeprowadzane w Katalonii na podstawie przepisów Statutu Autonomicznego<sup>219</sup>. Jak słusznie zauważyła Małgorzata Myśliwiec, system wyborczy do parlamentów wspólnot autonomicznych w Hiszpanii sprzyja wzmocnieniu pozycji ugrupowań etnoregionalnych, szczególnie w regionach o tak bogatych tradycjach autonomicznych jak Kraj Basków czy Katalonia<sup>220</sup>.

Po uchwaleniu Konstytucji na mocy porozumień autonomicznych z 1981 i 1992 r. zreformowano stary, scentralizowany system podziału administracyjnego państwa. Poprzedni ustrój terytorialny oparty był na tzw. terytoriach historycznych, a został dokonany wraz z wprowadzeniem prowincji w 1833 r. Nowa mapa wspólnot autonomicznych dokonywała znaczących korekt, powołując nowe jednostki (Wspólnoty Autonomiczne: Kantabrii, La Riojy oraz Madrytu), przesuwając granice regionów, łącząc je (León został połączony ze Starą Kastylią w jedną wspólnotę autonomiczną), a także zmieniając ich nazwy (Stara Kastylia zmieniła nazwę na Kastylia-León, Nowa Kastylia na Kastylia-La Mancha).

---

<sup>216</sup> Art. 153, CE 1978.

<sup>217</sup> Art. 156, CE 1978.

<sup>218</sup> Art. 155, CE 1978.

<sup>219</sup> Bardzo wyczerpującą monografią na temat autonomicznych systemów wyborczych jest praca: J. Oliver Araujo, *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona 2011.

<sup>220</sup> M. Myśliwiec, *System wyborczy w państwie wielonarodowym. Analiza przypadku Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 121–122.

Na mocy porozumień Hiszpania została podzielona na 50 prowincji w 17 regionach autonomicznych<sup>221</sup>.

Unikatowy charakter ustroju wewnętrznego Hiszpanii nie zadowolił jednak regionalnych radykałów. Z jednej strony zwolennicy państwa silnie scentralizowanego sceptycznie byli nastawieni do przekazania bardzo szerokich kompetencji lokalnym władzom autonomicznym, z drugiej zaś strony regionalni nacjonałiści dążyli do zwiększenia prerogatyw władz autonomicznych, wskazując na zbyt wielkie kompetencje, które w Konstytucji zostały przekazane do wyłącznej dyspozycji władz centralnych.

Trafnie zauważył Tadeusz Skrzypczak, który analizował podstawy prawne autonomii lokalnej, że rozwiązanie problemów regionalnych w Konstytucji pobudza do refleksji. Kwestia ta jest bowiem uregulowana bardzo szczegółowo, co uwidocznione jest w mnogości przepisów dotyczących powyższego zagadnienia oraz w szczególnej dbałości o optymalne rozwiązania w miejscach, gdzie kolidują ze sobą sprzeczne interesy „centrali” i „terenu”. Zgodnie z opinią Skrzypczaka: „Oceniając przepisy Konstytucji odnoszące się do jednostek autonomicznych, nie sposób nie odnieść wrażenia, że zachodzi w nich wyraźna dysproporcja pomiędzy szczegółowością rozwiązań proceduralnych a ogólnikowością przepisów przesadzających o autonomii. Ta ostatnia ma wykształcić się dopiero w praktyce, a ramowość przepisów konstytucyjnych i konfliktowość problematyki regionalnej w Hiszpanii nie rokują jej łatwej drogi”<sup>222</sup>. Słowa napisane prawie 40 lat temu nie straciły na aktualności, problem regionalny w Hiszpanii nadal pozostaje bowiem sprawą ostatecznie nierozwiązaną pomimo starań i wzajemnych ustępstw zainteresowanych stron.

<sup>221</sup> Mapa podziału administracyjnego z 1833 r. dzieliła Hiszpanię na 49 prowincji. Jedyną zmianą, jaka zaszła przez dwa stulecia, to rozpad Wysp Kanaryjskich na dwie prowincje, ze stolicami w Santa Cruz de Tenerife i Las Palmas (wcześniej stolicą Wysp było Santa Cruz). Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, BOE 308, 24/12/1992. Por. V. Garrido Mayol, *Evolución del Estado Autonómico y reforma de los estatutos*, „Revista de Derecho Político” 2000, núms. 48–49, s. 31–59.

<sup>222</sup> T. Skrzypczak, *Elementy podstaw autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Studia Nauk Politycznych” 1984, nr 2 (68), s. 167–168.

## 4. Problem interpretacji konstytucyjnych pojęć „narodu” i „narodowości”

Konstytucyjne sformułowanie narodu (*Nación*) hiszpańskiego, w skład którego wchodzi „narodowości i regiony” (*nacionalidades y regiones*) hiszpańskie<sup>223</sup>, od początku budziło kontrowersje. W szczególności dotyczyło to wspólnot autonomicznych, których mieszkańcy w zdecydowanej większości uważają się za odrębne narody, jak Baskowie lub Katalończycy. Jednocześnie w tym samym przepisie Konstytucji, który stanowi o narodowościach i regionach, znajduje się przepis o niepodzielnej jedności narodu hiszpańskiego<sup>224</sup>. Nie precyzuje on jednak, które narodowości składają się na naród hiszpański. Czy zatem dogmatyczne „narodowości hiszpańskie” są jedynie rodzajem subnarodów, które składają się na jeden „metanaród”? W świetle powyższej normy właściwa wydaje się postawa Katalończyków, którzy ze względu na aspekty historyczne, kulturowe i językowe uznają siebie za naród. Podobnie nie mają wątpliwości co do własnej tożsamości Baskowie i Galisyjczycy, ale czy mieszkańcy Wysp Kanaryjskich lub Balearów to osobne narody, czy też jedynie „narodowości hiszpańskie”? Na pewno takich aspiracji nie mają w zdecydowanej większości mieszkańcy np. Wspólnoty Autonomicznej Murcji czy Estremadury, zadowolając się statusem regionów hiszpańskich.

Wraz z rozwojem piśmiennictwa i orzecznictwa w zakresie interpretowania przepisów dotyczących wspólnot autonomicznych pojawił się pogląd, że narodowościami są te regiony autonomiczne, które same siebie określają narodowościami w statutach autonomicznych<sup>225</sup>. Zatem ich poczucie narodowościowe nie wynika jedynie z subiektywnego przekonania grup politycznych, ale zostało usankcjonowane w statutach autonomicznych, później aprobowanych przez ogólnoparłamentowy parlament. Jeśli zatem przyjąć powyższą koncepcję, która wydaje się słuszna w swoim za-

---

<sup>223</sup> Art. 2, CE 1978.

<sup>224</sup> Tamże.

<sup>225</sup> A. Celaya Ibarra, *Significado y posibilidades del Estatuto Vasco*, „Revista Internacional de Estudios Vascos” 1988, vol. 33, núm. 1, s. 77.

łożeniu, narodowościami, o których stanowi Konstytucja, są: Baskowie<sup>226</sup>, Katalończycy<sup>227</sup>, Galisyjczycy<sup>228</sup> i Andaluzyjczycy<sup>229</sup>. W późniejszym czasie jako narodowość określili się także: Aragończycy<sup>230</sup>, mieszkańcy obu wyspiarskich wspólnot autonomicznych, tj. Kanarów<sup>231</sup> i Balearów<sup>232</sup>, oraz obywatele Wspólnoty Walencji<sup>233</sup>, ale dokonali tego już przy okazji kolejnych reform statutów autonomicznych, występując w swoich pierwotnych aktach autonomicznych z początku lat 80. inaczej. Zatem społeczeństwa niemal połowy wspólnot autonomicznych określają się obecnie jako narodowości wchodzące w skład narodu hiszpańskiego. Jasno stąd wynika, że tendencja do przypisywania sobie tożsamości narodowościowej rozszerza się na kolejne regiony, co z kolei obrazuje narastający trend odśrodkowy i wzrost wpływów nacjonalistów peryferyjnych w miejscach, gdzie do tej pory stanowili oni siły marginalne. Wśród pozostałych wspólnot autonomicznych trzy (Asturia, Kantabria oraz Kastylia i León) w swoich statutach nazywają się „wspólnotami historycznymi” (*Comunidades*

<sup>226</sup> Art. 1, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, BOE 306, 22/12/1979 (dalej: EAPV).

<sup>227</sup> Art. 1.1, Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE 306, 22/12/1979 (dalej: EAC 1979); później także w: art. 1, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE 172, 20/07/2006 (dalej: EAC 2006).

<sup>228</sup> Art. 1.1, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, BOE 101, 28/04/1981 (dalej: EAG).

<sup>229</sup> Art. 1.1, Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE 9, 11/01/1982; później także w: art. 1.1, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE 68, 20/03/2007 (dalej: EAAnd. 2007).

<sup>230</sup> Art. 1.1, Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto, BOE 315, de 31/12/1996; wcześniej figurując jedynie jako „wyraz jedności i tożsamości historycznej”: art. 1, Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE 195, 16/08/1982 (dalej: EAAr 1982).

<sup>231</sup> Art. 1.1, Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, BOE 315, 31/12/1996; wcześniej jedynie podkreślano wyrażenie swojej tożsamości (*expresión de su identidad*), nie określając się narodowością; art. 1, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Canarias, BOE 195, 16/08/1982.

<sup>232</sup> Art. 1.1, Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, BOE 52, 01/03/2007; wcześniej mieszkańcy Balearów jedynie wyrażali swoją tożsamość historyczną; art. 1, Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las islas Baleares, BOE 51, 01/03/1983.

<sup>233</sup> Art. 2, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE 86, 11/04/2006; wcześniej wyrażano jedynie tożsamość historyczną; art. 1.1, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE 164, 10/07/1982.

*históricas*), zaś reszta używa sformułowań „regionów historycznych” (*regiones históricas*) lub „tożsamości historycznych” (*identidades históricas*). Wyjątkiem od tej zasady pozostają Madryt, w którego statucie autonomicznym nie odnajdujemy żadnego odnośnika do tworzenia odmiennej tożsamości narodowościowej lub regionalnej, a także Nawarra, określająca się jako „wspólnota foralna” (*Comunidad foral*) ze względu na swoje rozległe kompetencje autonomiczne związane z zachowaniem dawnych przywilejów (*derechos históricos*)<sup>234</sup>.

Niektóre peryferyjne grupy polityczne w Hiszpanii, którym nie wystarcza jednak określenie „narodowość”, aspirują do miana „narodu”<sup>235</sup>. Wedle postanowień Konstytucji istnieje jednak tylko jeden naród hiszpański, składający się co najwyżej z „narodowości”. Nie jest zatem możliwe współistnienie na zasadzie równości, tak jak oczekują tego regionalni nacjonaliści, narodu hiszpańskiego i katalońskiego lub baskijskiego. Konstytucja jasno stanowi, że każdy Katalończyk czy Bask przynależy jednocześnie do narodu hiszpańskiego. Innymi słowami, nie można być Katalończykiem (lub Baskiem, ale też np. Andaluzyczykiem czy Asturyjczykiem), nie będąc przy tym zarazem Hiszpanem. Większość obywateli Hiszpanii podziela stanowisko Konstytucji. Istnieją jednak grupy nacjonalistów lokalnych, którzy udowadniają istnienie innych narodów osiadłych w granicach państwa poza hiszpańskim. Dotyczy to przede wszystkim Katalończyków i Basków<sup>236</sup>.

Doktryna hiszpańska wykształciła rozróżnienie w zakresie pojęcia narodu w znaczeniu prawnym oraz w znaczeniu kulturowym. W pierwszym naród jest zbiorem jednostek zamieszkujących dane terytorium podlegających konkretnemu systemowi prawa. W znaczeniu kulturowym natomiast naród jest zbiorem jednostek mających poczucie przynależności do pewnej wspólnoty, która łączy je pewnymi wspólnymi czynnikami, jak np. językiem, religią, rasą, prawem, tradycją, zwyczajami, dziedzictwem

<sup>234</sup> Art. 1, Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, BOE 195, 16/08/1982.

<sup>235</sup> Przekrojowy wykład na temat różnych koncepcji naukowych w tym zakresie oraz rozróżnienia pojęć „naród” i „narodowość” daje M. Myśliwiec, *Pozycja partii regionalnych w systemie politycznym współczesnej Hiszpanii*, Katowice 2014, s. 54 i n.

<sup>236</sup> Ideologia baskijskich nacjonalistów, sformułowana przez Sabino Araną, odwołuje się do różnic rasowych między Hiszpanami a Baskami, stąd według nich nie jest możliwe bycie jednocześnie Hiszpanem i Baskiem. Por. J. Orzechowska-Wactawska, *Baskowie. Powstanie współczesnego narodu*, Kraków 2014, s. 154 i n.

historycznym i kulturowym. Wyżej wymienione czynniki oczywiście nie muszą występować łącznie<sup>237</sup>.

Twórcy Konstytucji z 1978 r. wybrali kompromis pomiędzy regionalizmem kapitalistycznych państw federalnych, jak np. Niemcy czy Szwajcaria, a konstytucyjnym uznaniem prawa do samostanowienia poszczególnych republik w federacjach państw socjalistycznych – Związku Radzieckim i Jugosławii. W Hiszpanii wprowadzono przepis o narodowościach hiszpańskich w znaczeniu kulturowym, jednak jednocześnie uprawniono je wyłącznie do posiadania autonomii. Wprawdzie Konstytucja nie wyklucza prawa do samostanowienia narodów, jednak także takiego uprawnienia wprost nie nadaje, jak to miało miejsce np. w Związku Radzieckim<sup>238</sup>. Dla nacjonalistów peryferyjnych hasło „samostanowienia” jest jednym z kluczowych w ich programach politycznych. Jesienią 2019 r. większość znaczących nacjonalistycznych partii regionalnych hołdujących ideologii separatystycznej podpisało porozumienie w obronie prawa do autodeterminacji, nazwane Deklaracją z Llotja de Mar<sup>239</sup>. Jednak żeby grupa jednostek otrzymała prawo do samostanowienia, nie może istnieć jakakolwiek wątpliwość, że jest narodem. W Hiszpanii jednak występują olbrzymie rozbieżności zarówno w zakresie definicji samego pojęcia „naród”, jak i w interpretacji norm prawnych odnoszących się do omawianej kwestii. Nawet jasna wykładnia najwyższych organów państwowych często nie wydaje się dla peryferyjnych nacjonalistów wystarczająco przekonująca.

Jeden z pierwszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Hiszpanii głosi, że: „Konstytucja (art. 1 i 2) stanowi o jedności narodu hiszpańskiego, która konstytuuje się w socjalne i demokratyczne państwo prawa, którego władza pochodzi z ludu hiszpańskiego, na którym spoczywa suwerenność narodowa. Powyższą jedność tłumaczy się jako organizację

<sup>237</sup> F. de Carreras Serra, *El término Nación Española en su contexto constitucional*, „*Annales de la Cátedra Francisco Suárez*” 2006, núm. 40, s. 11–12.

<sup>238</sup> Art. 72, Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 7 października 1977 r. (wyd. pol. Warszawa 1977).

<sup>239</sup> Do porozumienia przystąpiło 11 ugrupowań o ideologii niepodległościowej z Katalonii, Kraju Basków, Galisji, Balearów oraz Wspólnoty Walencji w odpowiedzi na wyroki pozbawienia wolności dla przywódców wystąpienia niepodległościowego Katalonii z 2017 r. Por. S. Quitian, *Partidos nacionalistas sin PNV y Compromiso se unen por “la libertad de los presos”*, „*La Vanguardia*”, 25.10.2019, Internet, <https://www.lavanguardia.com/politica/20191025/471179783478/declaracion-llotja-de-mar-nacionalistas-libertad-presos-politicos.html> [dostęp: 6.05.2020].

– państwo – dla całego terytorium narodowego<sup>240</sup>. Jak wyraźnie wynika z powyższego, już od pierwszych chwil obowiązywania Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stał na stanowisku integralności państwowej. Orzecznictwo w tej kwestii pozostało konsekwentnie niezmiennie do chwili obecnej.

Niemniej doktryna hiszpańska stoi na stanowisku, że nierozwiązywalna jedność państwa, o której mowa w art. 2 Konstytucji, nie pozostaje w sprzeczności ze specyficzną naturą państwa, określaną jako: złożoną, politycznie zdecentralizowaną lub federalną. Państwo jest bowiem objawem woli jedyne i niepodzielne suwerena, jakim jest naród<sup>241</sup>.

Problem z jednoznaczną interpretacją konstytucyjnych pojęć narodu i narodowości permanentnie występuje w Katalonii i Kraju Basków. Świetnym przykładem ilustrującym powyższą tezę jest spór o normę z projektu katalońskiego Statutu Autonomicznego z 2006 r. Zawarto w nim sformułowanie definiujące Katalonię jako naród (*nación*), co oczywiście stoi w sprzeczności z konstytucyjnym uznaniem tożsamości Katalonii pod pojęciem narodowości (*nacionalidad*), tożsamym z tym, które występowało w poprzednio obowiązującym Statucie Autonomicznym z 1979 r.<sup>242</sup> W projekcie występowało pojęcie narodu katalońskiego, które zostało jednak uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne, gdyż oznaczałoby akceptację swoistego dualizmu narodowego, akcentując różnice między narodem hiszpańskim i katalońskim, który zgodnie z Konstytucją nie istnieje, ponieważ ustawa zasadnicza wymienia wyłącznie jeden naród – hiszpański. Ten natomiast składa się z różnych narodowości, m.in. katalońskiej. Parlament Katalonii w odwołaniu od wyroku tymczasem wskazywał, że termin *nación* oraz *nacionalidad* są pojęciami „identycznymi i zamiennymi” (*idénticos e intercambiables*) i nie naruszają obowiązującego art. 2 Konstytucji. Jednocześnie podkreślono, że art. 147.2.a Konstytucji stanowi, że każda wspólnota autonomiczna może wskazać w swoim statucie autonomicznym „określenie nazwy wspólnoty,

---

<sup>240</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (dalej: STC) 4/1981, de 2 de febrero, BOE 47, 24/02/1981. „La Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización – el Estado – para todo el territorio nacional” (przeł. aut.).

<sup>241</sup> F. de Carreras Serra, dz. cyt., s. 29. Autor podaje analogiczne przykłady Stanów Zjednoczonych Ameryki, Niemiec, Szwajcarii i Austrii.

<sup>242</sup> Preámbulo, EAC 2006.

które najlepiej będzie dopasowane do jej tożsamości historycznej”<sup>243</sup>. O tym, że powyższa argumentacja jest chybiona, świadczą liczne publikacje naukowe na ten temat, które nie pozostawiają wątpliwości, że pojęcia „narodowość” i „naród” w kontekście prawnokonstytucyjnym w żadnym wypadku nie są tożsame<sup>244</sup>. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zdania Katalończyków i w 2010 r. uznał jednak nieskuteczność przepisu o narodzie katalońskim występującego w preambule Statutu Autonomicznego<sup>245</sup>. Jednocześnie w tej samej sentencji Trybunał Konstytucyjny zdefiniował naród jako „rzeczywistość kulturową, historyczną, językową, socjologiczną i nawet religijną. Ale naród, który w tym miejscu jest istotny, jest jedynym wyłącznym narodem w znaczeniu prawnokonstytucyjnym. I w tym konkretnym znaczeniu Konstytucja nie zna innego narodu niż naród hiszpański”<sup>246</sup>. Zatem sędziowie Trybunału nie negowali istnienia innych narodów poza hiszpańskim w ogóle, gdyż wskazali na czynniki, którymi powinien charakteryzować się naród. Jednakże na płaszczyźnie prawnokonstytucyjnej pojęcie narodu jest zastrzeżone wyłącznie dla Hiszpanów, a dopiero w dalszym kręgu znajdują się narodowości, obywatele regionów czy też niewystępujące w ustawie zasadniczej mniejszości etniczne. Oznacza to, że Konstytucja stoi na stanowisku, że każdy obywatel Hiszpanii jest Hiszpanem, jednocześnie nie odbierając poszczególnym grupom społecznym prawa do określenia swojej tożsamości, ale wyłącznie w granicach narodowości lub regionu.

<sup>243</sup> STC 137/2010, de 16 de diciembre de 2010, BOE 16, 19/01/2011; art. 147.2.a. Por. J. Tajadura Tejada, *El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: nación, realidad nacional y derechos históricos*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2011, núm. 27, s. 430–438.

<sup>244</sup> Por. L. Rebollo Delgado, *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonomo en la Constitución de 1978*, „Revista de Derecho Político” 2018, núm. 101, s. 488.

<sup>245</sup> Sam statut został uznany za zgodny z Konstytucją w swojej istocie, z wyłączeniem 14 artykułów, a także z poddaniem 27 innych artykułów reinterpretacji zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, ale nie jednomyślnie (stosunkiem głosów 6 : 4). Zgodnie z wyrokiem preambuła nie może być traktowana jako źródło prawa. STC 31/2010, de 28 de junio de 2010; BOE núm. 172, 16/07/2010.

<sup>246</sup> STC 31/2010. „una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española” (przet. aut.).

W związku z tym, co zostało wyżej powiedziane, abstrahując od obowiązujących norm konstytucyjnych, czy Katalończyków, a także Basków<sup>247</sup> można uznać za naród? Ciekawą teorię w tej kwestii wysuwa norweski antropolog Thomas Hylland Eriksen, który narody pozbawione struktur państwowych nazywa „protonarodami”. Zauważa przy tym, że mają one więcej cech wspólnych z narodami niż z mniejszościami<sup>248</sup>. Z antropologicznego punktu widzenia zatem Katalonia i Kraj Basków byłyby formami pośrednimi między mniejszością a narodem, skłaniającymi się jednak ku temu ostatniemu. Tak też chyba wobec problemów, które niesie za sobą wykładnia norm konstytucyjnych dotyczących tego zagadnienia, należy interpretować ten skomplikowany problem, jakim pozostaje znalezienie definicji dla katalońskiej i baskijskiej tożsamości.

## 5. Zagadnienie stołeczności wspólnot autonomicznych

Rozważania na temat zawiloci regionalnej świetnie przedstawia kwestia stołeczności wspólnot autonomicznych. Różnice unormowań w zakresie wyznaczenia stolic poszczególnych regionów i wynikające stąd nieraz bardzo poważne konflikty natury politycznej są kolejnym odbiciem podzielonego społeczeństwa hiszpańskiego, w tym wypadku w skali mikroregionalnej<sup>249</sup>. Ten fakt, choć jest jedynie przykładowy, jasno wskazuje, że spory natury ustrojowej w Hiszpanii nie występują tylko na poziomie międzyregionalnym, ale także prowincjonalnym, czy nawet municypalnym.

---

<sup>247</sup> Nacjonalizmy galisyjski i andaluzyjski, choć zauważalne, mają znacznie słabsze natężenie i są gorzej zinstytucjonalizowane niż wybijające się nacjonalizmy kataloński i baskijski. W innych wspólnotach autonomicznych grupy separatystyczne są raczej marginalne, spotykane sporadycznie. Poza Katalonią i Krajem Basków, w mniejszym stopniu także Galisją, Andaluzją oraz wyspiarskimi wspólnotami autonomicznymi, występują raczej organizacje regionalistyczne, nastawione na kooperację z władzami państwowymi, choć często domagające się rozszerzenia zakresu autonomii.

<sup>248</sup> Th. H. Eriksen, *Etniczność i nacjonalizm. Ujęcie antropologiczne*, przeł. B. Gotowska-Nowak, Kraków 2013, s. 34.

<sup>249</sup> Szerzej patrz: M. Z. Dankowski, *Zagadnienie stołeczności w regionach autonomicznych Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1 (35), s. 173–187.

Wydawać by się mogło, że zagadnienie stołeczności jest tematem marginalnym, często pomijanym w studiach dotyczących szeroko pojętego konstytucjonalizmu. Przepisy traktujące o stolicach poszczególnych państw w ich konstytucjach są zazwyczaj zwarte i jasne, przeważnie nie wymagają większego komentarza. Na kwestię tę słusznie zwrócił uwagę Krystian Complak, który poświęcił artykuł zagadnieniu miast stołecznych w kontekście konstytucyjnoprawnym<sup>250</sup>. Nie we wszystkich konstytucjach występuje przepis określający stolicę danego państwa. Z badań Complaka wynika, że w ok. jednej trzeciej konstytucji świata nie wspomina się o miastach stołecznych<sup>251</sup>. Analogiczna sytuacja występuje wśród jednostek administracyjnych w państwach federalnych, które uchwały regionalne ustawy zasadnicze regulujące ich działania. Przypadek wspólnot autonomicznych w Hiszpanii udowadnia, że ustawowe nieuregulowanie kwestii stołeczności nie jest problemem mało istotnym, gdyż może prowadzić do konfliktów na tle politycznym i społecznym.

Większość statutów autonomicznych reguluje kwestie stołeczności poszczególnych regionów autonomicznych. Wśród 17 regionów autonomicznych w 13 jest miasto, które jest wskazane w statucie autonomicznym *expressis verbis* jako stolica wspólnoty autonomicznej, lub też statut odsyła do osobnych ustaw lokalnego parlamentu autonomicznego. Często nie występuje wprost termin „stolica”. Zamiast tego wskazuje się miasto, które będzie siedzibą naczelných instytucji autonomii. Na marginesie warto dodać, że stołeczność państwa uregulowano w Konstytucji Hiszpanii, która stanowi, że „stolicą państwa jest gród Madryt”<sup>252</sup>.

<sup>250</sup> K. Complak, *Stolice państw jako zagadnienie konstytucyjne*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 92.

<sup>251</sup> Tamże, s. 94–95.

<sup>252</sup> Art. 5, CE 1978. Konstytucja określa Madryt pojęciem *villa*, który w języku polskim nie ma dokładnego odpowiednika. Tradycyjnie *villa* była to miejscowość, która otrzymała pewne prawa i przywileje, ale nie miała przyznanych pełnych praw miejskich (*ciudad*). W języku angielskim synonimem hiszpańskiej *villa* jest *town*, zaś *ciudad* – *city*. Takie określenie wynika z zasłóci historycznych, gdy bowiem Madryt został wyniesiony do rangi stolicy przez Filipa II (1561 r.), był niewielką miejscowością, liczącą niewiele ponad 15 000 mieszkańców. Stołeczność Madrytu została usankcjonowana dopiero w okresie II Republiki, w 1931 r. Następnie norma została utrzymana w Konstytucji z 1978 r., zaś w 2006 r. uchwalono specjalną ustawę regulującą status stolicy – Ley 22/2006, de 4 de Julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, BOE 159, 05/07/2006. Por. I. Villaverde Menéndez, *Artículo 5*, w: *Comentarios a la Constitución*, M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M.E. Casas Baamonde (eds.), vol. 1, Madrid 2018, s. 92–95.

Gros regulacji dotyczących wspólnot autonomicznych nie budzi zasadniczych wątpliwości, ale nie wszędzie wybór stolicy okazał się oczywisty. W niektórych regionach autonomicznych sprawa stołeczności wywoływała kontrowersje i dochodziło do poważnych kryzysów politycznych. Część z nich została zażegnana (np. w Galisji), jednakże pomimo upływu czterech dekad niektóre spory o stołeczność pozostają kwestią otwartą (Kastylia i León).

Statut Autonomiczny Galisji nie uregulował zagadnienia stołeczności regionu. Akt odsyła do przyszłego prawa ustanowionego większością kwalifikowaną 2/3 przez parlament regionalny odnośnie do miejsca, gdzie będzie się znajdować siedziba instytucji autonomii<sup>253</sup>. Od momentu ukonstytuowania się władz autonomicznych rozpoczęła się batalia o prawa stołeczne pomiędzy najważniejszymi miastami regionu. W szranki stanęły La Coruña<sup>254</sup>, Santiago de Compostela i Vigo<sup>255</sup>. To ostatnie szybko wycofało się z wyścigu i poparło starania mniejszego, ale historycznie legitymowanego Santiago de Compostela. Miasto to jest wprawdzie mniejsze i mniej znaczące gospodarczo niż niedalekie La Coruña lub Vigo, w dodatku nie jest nawet stolicą prowincji, ale o jego aspiracjach przeważała tradycja. Przede wszystkim jest to miejsce pielgrzymek chrześcijańskich (ze względu na obecność w nim domniemanego grobu św. Jakuba Apostoła), uważane za trzecie najważniejsze miasto chrześcijaństwa. Santiago de Compostela było także stolicą średniowiecznego Królestwa Galisji<sup>256</sup>.

Nad stołecznością Galisji debatowano od momentu powołania autonomii. Przez trzy lata zagadnienie to wywoływało poważne emocje polityczne i społeczne (m.in. największa w historii miasta manifestacja skupiająca ok. 150 000 mieszkańców La Coruñi). Kiedy większość lokalnych polity-

---

<sup>253</sup> Art. 8, EAG.

<sup>254</sup> Używa się także oficjalnej nazwy miasta w języku galisyjskim: „A Coruña”. W oficjalnych publikacjach stosuje się galisyjską nazwę miasta jako jedyną oficjalną, zaaprobowaną przez hiszpański parlament. Jednakże w tekstach hiszpańskich (kastylijskich) obowiązuje nazwa „La Coruña”. Patrz: hasło *La Coruña*, w: *Diccionario panhispánico de dudas*, Madrid 2005.

<sup>255</sup> P. Conde Muruais, *Santiago y La Coruña se disputan la capitalidad de Galicia*, „El País”, 21.04.1978, Internet, [http://elpais.com/diario/1978/04/21/espana/261957630\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/04/21/espana/261957630_850215.html) [dostęp: 2.04.2020].

<sup>256</sup> La Coruña w 1563 r. została stałą siedzibą Audiencji Królewskiej dla Galisji (regionalnego sądu najwyższego). Od tej pory miasto rościło sobie pretensje nieformalnej stołeczności regionalnej. Por. A. Vigo Trasancos, *A Coruña. Historia e imágen de un puerto atlántico*, w: *Patrimonio cultural vinculado con el agua. Paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, M. Lozano Bartolozzi, V. Méndez Hernán (eds.), Mérida 2014, s. 386.

ków opowiadała się za przyznaniem prymatu Santiago de Compostela, pojawiła się poważna groźba rozłamu autonomii galisyjskiej i opuszczenia jej przez La Coruñę. Ostatecznie w czerwcu 1982 r. autonomiczny parlament Galisji przyznał stołeczność Santiago de Compostela w stosunku głosów 60 : 8 (przy trzech nieobecnych uprawnionych do głosowania)<sup>257</sup>. Tradycja okazała się jednak w tym wypadku istotniejsza niż kwestie ludnościowe lub ekonomiczne i stołeczność Santiago de Compostela pozostała utrzymana. Kryzys udało się zażegnać wraz ze zmianą polityczną we władzach lokalnych La Coruñi, ale dyskusja na temat prymatu w regionie autonomicznym wciąż trwa.

Nierozwiązanym problemem pozostaje wyznaczenie stolicy w Kastylii i Leónie. Brak jednoznacznego określenia stołeczności powoduje ciągłe napięcia polityczne i społeczne w regionie. Praktycznie każda spośród dziewięciu prowincji tworzących region autonomiczny ma aspiracje przewodniczenia. Rywalizacja pomiędzy Valladolid, Burgos, Leónem, Palencją i Salamanką oraz brak jasnego uregulowania kwestii przywództwa wśród powyższych miast powodują, że region traci na znaczeniu ekonomicznym. Politycy różnych opcji w ostatnich latach próbują rozwiązać problem, skłaniając się do przyznania pierwszeństwa Valladolid, jednak aspiracje pozostałych miast dotychczas przekreślają ich wysiłki.

Zwolennicy stołeczności Valladolid szukają argumentów w zdarzeniach historycznych. W 1601 r. król Filip III przeniósł do tego miasta swój dwór na okres pięciu lat za namową swojego faworyta Francisco Gómeza de Sandovala y Rojasa<sup>258</sup>. Za stołecznością Valladolid przemawia także fakt, że jest ono obecnie największym miastem regionu i siedzibą jego głównych instytucji: Zgromadzenia (*Junta*) – organu rządowego i administracyjnego, Prezydenta oraz Regionalnego Parlamentu (*Cortes*)<sup>259</sup>. Statut Autonomiczny

<sup>257</sup> C. Fernández, *Un pleito perdido*, „La Voz de Galicia”, 17.06.2006, Internet, <http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/2006/06/17/4870276.shtml> [dostęp: 5.06.2020].

<sup>258</sup> T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii*, Wrocław 2009, s. 153. Przypuszcza się także, że wpływ na przeprowadzkę dworu mogły mieć prywatne interesy Sandovala, który spekulował nieruchomościami, nabywając wcześniej liczne działki i budynki w Valladolid po niskich cenach. Po przybyciu dworu ceny nieruchomości Sandovala znacząco wzrosły, co ten wykorzystał, sprzedając je z wielokrotnym zyskiem. Por. A. Feros, *El duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III*, wyd. II, Madrid 2006, s. 303 i n. Inną przyczyną był konflikt pomiędzy Sandovalem a opozycyjnie nastawionymi przedstawicielami byłego dworu ojca królewskiego Filipa II. Król powrócił do Madrytu, który ponownie mógł cieszyć się obecnością dworu, ale dopiero po zaplaceniu przez magistrat tego miasta sówitej kwoty 250 000 dukatów.

<sup>259</sup> Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las instituciones de autogobierno de Castilla y León, Boletín Oficial de Castilla y León núm 5, de 11 de Enero de 1988.

przewiduje, że siedzibę lub siedziby instytucji Rządu autonomicznego regionu wyznaczy odrębna ustawa. Podobne uregulowanie przewidziano dla określenia miejsca urzędowania administracji regionalnej, według wskazania Zgromadzenia, odwołując się do kryteriów decentralizacji, skuteczności, koordynacji funkcji i tradycji historyczno-kulturowej<sup>260</sup>. Valladolid spełnia zatem faktyczne funkcje stolicy<sup>261</sup>, analogicznie do pozostałych regionów autonomicznych, jednak *de iure* stołeczność Kastylii i Leonu pozostaje nieobsadzona. W ten sposób pozostawiono bez rozstrzygnięcia spór, który toczy się w regionie od ponad trzech dekad.

Brak odniesienia *expressis verbis* w stosunku do stołeczności Kastylii i Leonu, a zarazem nieostre sformułowanie przepisu, który wyznacza siedziby głównych instytucji autonomii, powodują konflikty między rywalizującymi miastami. Na tradycję historyczno-kulturową powołują się zwolennicy ustanowienia stolicy regionu w Burgos, które pełniło rolę stolicy Hiszpanii w ostatnich miesiącach wojny domowej – od kwietnia do października 1939 r.<sup>262</sup> W drugim co do wielkości mieście Kastylii i Leónu znajduje się ponadto siedziba Sądu Najwyższego Wspólnoty Autonomicznej. Inne organy autonomiczne mają swoje siedziby w innych miastach regionu: Palencji (Trybunał Obrachunkowy – *Tribunal de Cuentas*), Zamorze (Rada Doradcza – *Consejo Consultivo*) i Leónie (Rzecznik Praw Obywatelskich – *Procurador del Común*).

Konflikt, głównie polityczny i społeczny, wokół stołeczności regionu, doprowadził w 2009 r. do sytuacji, w której Zgromadzenie Kastylii i Leónu oficjalnie przeprosiło za używanie terminu stolica w stosunku do Valladolid w niektórych oficjalnych biuletynach. W następnym roku sprzeciw Partido Popular (pol. Partia Ludowa, PP) uniemożliwił oficjalne uznanie Valladolid za stolicę. Jako powód wskazano chęć uniknięcia zaostrzenia konfliktu

---

<sup>260</sup> Art. 3, Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, BOE núm. 288, de 1 de Diciembre de 2007.

<sup>261</sup> Więcej na temat faktycznej stołeczności Valladolid i związanych z nią przemian w strukturze miejskiej patrz: B. Calderón Calderón, J. L. García Cuesta, *Capitalidad política regional y cambios en la estructura urbana de Valladolid (1987–2012)*, „Estudios Geográficos” 2014, vol. 75 (276), s. 97 i n.

<sup>262</sup> Wcześniej, od stycznia 1938 r., Burgos było siedzibą prawnicowego rządu powołanego przez Franco. Por. M. Tuñón de Lara, J. Valdeón Baroque, A. Domínguez Ortiz, dz. cyt., s. 581. Często przywołuje się też tradycję średniowieczną, gdy Burgos przysługiwał tytuł *Caput Castelle* jako miastu przodującemu podczas wygłaszania mów w trakcie zgromadzeń kastylijskich Cortes.

między prowincjami regionu na tym tle. Jednocześnie politycy zwrócili uwagę na faktyczne pełnienie funkcji stołecznych przez to miasto<sup>263</sup>.

Nie ma jasności także w kwestii stołeczności w Kraju Basków. Wprawdzie tradycyjnie jako stolicę tego regionu autonomicznego określa się Vitorię-Gasteiz – miasto stołeczne jednej z trzech prowincji wchodzących w skład Wspólnoty Autonomicznej, jednak dotychczas kwestia ta nie została w pełni uregulowana. W tym wypadku jednak, odwrotnie niż w Kastylii i Leónie, zdecydowana większość społeczeństwa i polityków jest zgodna co do zwyczajowej stołeczności Vitorii-Gasteiz<sup>264</sup>, która ludnościowo i gospodarczo zdecydowanie ustępuje najważniejszemu miastu w regionie – Bilbao. Statut Autonomiczny odsyła w wypadku wyznaczenia siedziby dla instytucji autonomicznych do przyszłej regionalnej ustawy, którą ma uchwalić parlament baskijski<sup>265</sup>. Taka regionalna ustawa została uchwalona w 1980 r. i ustanawiała miasto Vitoria-Gasteiz siedzibą Parlamentu i Rządu, jednocześnie nie nazywając tego miasta stolicą<sup>266</sup>. Sytuacja wydaje się analogiczna do innych prowincji, które nie wskazały stołeczności w swoich statutach lub regionalnych ustawach wprost. W przypadku Kraju Basków istnieje jednak zasadnicza różnica, siedziba instytucji autonomicznych nie otrzymała bowiem żadnych przywilejów, które mają stolicy lub miasta wyznaczone na miejsce usytuowania poszczególnych instytucji autonomicznych. W szczególności dotyczy to kwestii ekonomicznych, co do których dopiero w ostatnim czasie podjęto dyskusję i częściowo uregulowano w przypadku Vitorii-Gasteiz<sup>267</sup>.

Jak wynika z powyższej analizy, kwestia stołeczności nie zawsze musi być sprawą oczywistą. A przecież już Monteskiusz dostrzegał w XVIII w. jak ważne jest, „aby dobrze wybrać stolicę”<sup>268</sup>. Brak regulacji prawnych

<sup>263</sup> M. J. Melgar, *El PP renuncia a solicitar la capitalidad para evitar conflictos entre provincias*, „El Mundo”, 1.02.2010, Internet, <https://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/01/castillayleon/1265053518.html> [dostęp: 6.06.2020].

<sup>264</sup> Por. M. Z. Dankowski, *Geneza i konstytucyjne podstawy autonomii baskijskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4 (26), s. 170.

<sup>265</sup> Art. 4, EAPV.

<sup>266</sup> Ley 1/1980, de 23 de mayo, de Sede de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Boletín Oficial del País Vasco, núm. 19, 03/11/1980.

<sup>267</sup> Art. 4 Ley 1/1980, w związku z art. 25 EAPV. Dopiero od 2013 r. przyznaje się miastu dodatkowe fundusze na poczet stołeczności (*canon de capitalidad*), które są udziałem innych stolic regionów autonomicznych. Lokalni politycy domagają się także prawnego uznania miasta wprost za stolicę Kraju Basków.

<sup>268</sup> Monteskiusz, *O duchu praw*, przeł. T. Żeleński-Boy, Warszawa 2002, s. 293.

dotyczących stolicy w przypadku niektórych regionów może prowadzić do poważnych reperkusji. Szczególnie widać było to zjawisko na przykładzie Galisji, w której sytuacja kryzysowa została zażegnana. Problem jednak wciąż jest obecny w Kastylii i Leónie, gdzie aspiracje poszczególnych miast (nie zawsze poparte aspektami gospodarczymi lub ludnościowymi) powodują konflikty polityczne, dzieląc przy okazji społeczeństwo regionu autonomicznego. Takie działania mogą skutkować w przyszłości separatyzmem poszczególnych prowincji i próbą utworzenia nowych wspólnot autonomicznych. Rozdrobnienie spowoduje zapewne jeszcze większe osłabienie gospodarcze regionu, czego świadoma jest większa część polityków, próbująca wypracować kompromis i ostatecznie unormować prawnie kwestię stołeczności regionów autonomicznych.

## 6. Konstytucyjne unormowanie symboliki regionalnej

Wysoko rozwinięty regionalizm musiał przełożyć się na wytworzenie odrębności także w symbolice i insygniach, ponieważ „barwy i ikonografia flag oraz herbów państwowych nawiązują, poza historią, do szeroko pojętej problematyki geograficznej – środowiska przyrodniczego, ludności i gospodarki kraju”<sup>269</sup>, jak słusznie zauważył Jerzy Wrona, badający symbolikę elementów geograficznych na flagach i herbach państwowych. Hiszpania charakteryzuje się bogatą tradycją heraldyczną i weksylologiczną, a utworzenie wspólnot autonomicznych postawiło przed nowymi władzami regionalnymi zadanie ustanowienia insygniów nawiązujących symboliką do miejscowej tradycji. W przypadkach tzw. regionów historycznych, w których tożsamość regionalna była mocno ugruntowana, od dłuższego czasu nie było problemów ze znalezieniem charakterystycznych motywów, które stanowiłyby insygnia, często wręcz czerpano z gotowych rozwiązań, jak w przypadku *señery* lub *ikurriñi*. Jednak w regionach, które wcześniej nie wykazywały pretensji autonomicznych, władze lokalne musiały rozwiązać tę kwestię w inny sposób. Warto zatem prześledzić motywy i barwy obecne na flagach wszystkich 17 wspólnot auto-

<sup>269</sup> J. Wrona, *Analiza elementów geograficznych i ich symboliki na flagach oraz w herbach państw współczesnego świata*, Kraków 2002, s. 8.

micznych, by znaleźć w nich odniesienia do hiszpańskich regionalizmów, a ponadto nie można pominąć genezy powstania flagi ogólnopństwowej. Co charakterystyczne dla Hiszpanii, to flagi, a nie starsze od nich herby znajdują swoje unormowanie w aktach prawnych wyższego rzędu. Tak jest w przypadku flagi ogólnopństwowej, unormowanej w Konstytucji<sup>270</sup>, podczas gdy kwestie dotyczące herbu zostały określone w ustawie. Podobnie dzieje się w przypadku niektórych Wspólnot Autonomicznych, w których przepisy określające flagi autonomii znajdują się w ich statutach autonomicznych, zaś herby Wspólnot – w niższych rangą miejscowych aktach prawnych wydanych przez lokalne parlamenty.

Tradycje hiszpańskiej weksylologii sięgają średniowiecza. Najwcześniej, ok. połowy XII w., pojawił się sztandar ze Znakiem Królewskim Aragonii (hiszp. *Señal Real de Aragón*, arag. *Senyal Real*), zwany także pasami Aragonii (*barras* lub *palos de Aragón*), oparty na królewskim herbie Aragonii. Jego kompozycja heraldyczna przedstawia się nieskomplikowanie, na złotym tle występują bowiem cztery pionowe pasy w barwie czerwonej<sup>271</sup>. Warto dodać, że późnośredniowieczne francuskie dzieła heraldyczne nadawały barwom znaczenie symboliczne – i tak złoty był utożsamiany z czterema cnotami: delikatnością, życzliwością, otuchą i wzniosłością, z kolei czerwony symbolizował odwagę i waleczność<sup>272</sup>. Pierwszym znanym wizerunkiem insygnium jest przywilej wydany dla oksytańskiej miejscowości Millau przez króla Alfonsa II z 1187 r., w którym pojawia się m.in. prawo do korzystania z królewskiego znaku, które zostało nazwane „*vexillum nostrum*”, czyli „naszą [tj. królewską – przyp. aut.] flagą”<sup>273</sup>.

Samo pochodzenie barw i ich ułożenie na sztandarze nie są do końca jasne, gdyż jest to jeden z najstarszych symboli heraldycznych występujących na Półwyspie Iberyjskim. Heraldycy i historycy snują różne teorie i domysły o pochodzeniu *Señal Real*, łącząc go z rodami panującymi Królestwa Aragonii lub Hrabstwa Barcelony jeszcze w epoce sprzed połączenia obu terytoriów w jeden organizm państwowy, tj. sprzed 1137 r. Zdecydowanie jednak najciekawszą legendą związaną z powstaniem herbu, który dał później początek fładze Korony Aragonii, jest *Legenda o czterech*

<sup>270</sup> Art. 4.1, CE 1978.

<sup>271</sup> A. Montaner Frutos, *El señal del Rey de Aragón: historia y significado*, Zaragoza 1995.

<sup>272</sup> P. Dudziński, *Alfabet heraldyczny*, Warszawa 1997, s. 39.

<sup>273</sup> F. Menéndez Pidal de Navascués, C. Iglesias, *Símbolos de España*, Madrid 2000, s. 102.

pasach krwi. Pierwszy raz pojawiła się ona w *Kronice generalnej Hiszpanii* (*Crónica general de España*) z 1551 r., a jej autorem był walencki historyk Pere Antoni Beuter. Legenda cofa stworzenie flagi na koniec IX w., gdy Wilfred Włochaty, hrabia m.in. Barcelony, Urgell i Girony, wyruszył na pomoc królowi francuskiemu, który walczył z Normanami. Podczas bitwy Wilfred został śmiertelnie ranny i w ramach ostatniego życzenia poprosił króla Francji o nadanie znaku, którym będą się mogli posługiwać jego następcy. Wówczas monarcha zanurzył cztery palce w ranie umierającego i przesunął nimi po złotej tarczy katalońskiego hrabiego. Legenda zdobyła ogromną popularność, pomimo że została zdyskredytowana przez historyków już na początku XIX w. Chociaż autor legendy myli fakty historyczne (np. imiona królów Francji, przypisując działanie Ludwikowi I Pobożnemu, który żył jednak w pierwszej połowie IX w., zaś w okresie panowania Wilfreda na tronie Francji zasiadał Karol II Łysy), to jednak do dziś opowieść o bohaterskim Wilfredzie jest popularna i stała się jednym z wielu argumentów, do którego odwoływali się nacjonałiści katalońscy dążący w ostatnich latach do niepodległości<sup>274</sup>.

Sztandar *Señal Real* dał początek fladze nazywanej *señera*<sup>275</sup>, na której również znajduje się dziewięć naprzemiennych pasów w kolorze złotym (pięć) i czerwonym (cztery), tyle że w pozycji horyzontalnej. Wszystkie cztery wspólnoty autonomiczne, których terytorium wchodziło w skład Korony Aragonii, przyjęły tradycję aragońską w swoich insygniach. Po transformacji systemowej końca lat 70. XX w. i przywróceniu praw do ustanawiania regionów autonomicznych w Hiszpanii od początku zakładano, że autonomię otrzymają tzw. regiony historyczne, do których zaliczano m.in. Katalonię. Stąd statut regulujący autonomię Katalonii został uchwalony jako jeden z najwcześniejszych i to właśnie Katalończykom przypadła możliwość wyboru *señery* w tradycyjnej wersji jako flagi ich wspólnoty autonomicznej<sup>276</sup>. W następnych latach całe państwo podzieliło się na wspólnoty autonomiczne, zatem i pozostałe terytoria wchodzące kiedyś w skład Korony Aragonii uzyskały przywilej ustanowienia własnych flag regionalnych. Aragonia dla odróżnienia od Katalonii nało-

---

<sup>274</sup> J. Canal i Morell, *Con permiso de Kafka. El proceso independentista en Cataluña*, Barcelona 2018, s. 297 i n.

<sup>275</sup> G. Fatás Cabeza, *El escudo de Aragón*, w: *Aragón, reino y corona*, D. Fernández-Galiano (ed.), Zaragoza 2000, s. 167–174.

<sup>276</sup> Art. 4, EAC 1979.

żyła na swoją tradycyjną flagę również herb wspólnoty autonomicznej<sup>277</sup>. Na fladze Wspólnoty Walencji umieszczono z kolei niebieski pionowy pas po lewej stronie z rozłożonym motywem korony przylegającym do właściwej *señery*<sup>278</sup>.

Także flaga Wysp Balearskich oparta jest na fladze Korony Aragońskiej, z tym że dodatkowo w jej lewym górnym znajduje się motyw białego zamku z pięcioma wieżami na fioletowym polu. Flaga jest nawiązaniem do dawnego, średniowiecznego sztandaru Królestwa Majorki, który jednak miał dwa identyczne pola z zamkiem położone naprzeciwlegle sobie w lewym górnym i prawym dolnym rogu. Co więcej, Statut Autonomiczny Balearów przewiduje możliwość ustanowienia flag przez rząd każdej z wysp wchodzących w skład archipelagu, z którego wszystkie skorzystały. Wszystkie cztery wyspy mające swój rząd ustanowiły flagi, których tło zawsze stanowi *señera*, a które różnią się jedynie figurami heraldycznymi. I tak na fladze Majorki znajduje się zamek tożsamy z tym umieszczonym na fladze autonomicznej, jednak w tym wypadku na polu stanowiącym pas pionowy po lewej stronie flagi, sama figura zamku położona jest zaś prostopadle do *señery*. Druga w kolejności Ibiza ma na fladze cztery zamki koloru brązowego z niebieską fosą usytuowane w rogach flagi, bezpośrednio położone na tle. Menorca i Formentera nałożyły na *señerę* herby. W pierwszym przypadku jest to biała wieża otoczona murem tego samego koloru na niebieskim tle, w drugim zaś położony centralnie na fladze romb, na którym – na niebieskim tle – znajdują się: złota wieża, nad nią dwa kłosa zboża, a u jej stóp morskie fale w kolorze białym. Łatwo można dostrzec, że zarówno barwami, jak i figurami heraldycznymi poszczególne wyspy nawiązują do tradycji obronnych i morskich, co jest zbieżne z bogatą historią podbojów i strategicznym położeniem na mapie Morza Śródziemnego.

Podobnie jak Katalonia, Kraj Basków przejawia największe tendencje odśrodkowe, dążąc do stałego powiększania regionalnej autonomii, a w skrajnych wypadkach do niepodległości. Ważnym symbolem dla Ba-

<sup>277</sup> Art. 3, EAAr 1982. Według treści tego artykułu herb miał być umieszczony w centralnym punkcie flagi, ale późniejszy dekret rządu aragońskiego przesunęło herb na fladze w lewą stronę. Decreto 48/1984 de la Diputación General de Aragón, de 28 de junio, Boletín Oficial de Aragón 25, de 14/07/1984.

<sup>278</sup> W terminologii weksylologicznej występuje też jako: *señera* królewska (*real señera*), *señera* ukoronowana (*señera coronada*), *señera* z niebieskim (*señera con azul*) oraz *señera* trójkolorowa (*señera tricolor*).

sków jest ich flaga, zaprojektowana pod koniec XIX w., gdy budziła się tożsamość baskijska. Twórcami flagi, nazywanej *ikurriña*, byli bracia Luis i Sabino Arana. Ten drugi był twórcą Baskijskiej Partii Nacjonalistycznej (Partido Nacionalista Vasco, PNV), która od przeszło wieku jest najbardziej znaczącą partią regionu, regularnie reprezentowaną zarówno w parlamencie lokalnym, jak i ogólnopolskim. Nazwa flagi to neologizm jej twórcy (*ikur* po baskijski oznacza „symbol”). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że flaga była najpierw symbolem ideologii nacjonalizmu baskijskiego, zanim stała się symbolem określonego terytorium<sup>279</sup>.

Sama flaga jest ciekawa kolorystycznie – na czerwonym tle nałożone są na siebie dwa krzyże: ukośny (św. Andrzeja) zielony oraz grecki biały. Każda barwa na fladze ma swoją symbolikę określoną przez jej twórcę. Kolor czerwony ma nawiązywać do tła herbu prowincji Vizcaya. Biały krzyż symbolizuje Boga (*Jaun-Goikua*), zaś zielony dawne prawa regionalne<sup>280</sup>. Flagę zinstytucjonalizowano już w okresie II Republiki, w momencie wejścia w życie I Statutu Autonomicznego Kraju Basków w 1936 r. Zniesiona i zakazana w dobie Franco, stała się oficjalnym weksylium wspólnoty autonomicznej na mocy Statutu z 1979 r.<sup>281</sup>

Nie jest przedmiotem niniejszej pracy zagłębianie się we wszystkie hiszpańskie regionalne symbole i barwy<sup>282</sup>, niemniej przytoczenie symboliki dwóch najszerzych obecnie nacjonalizmów peryferyjnych – katalońskiego i baskijskiego – wydaje się uzasadnione, by wskazać bogatą tradycję i szerokie ugruntowanie obu ruchów w kulturze i społecznej świadomości Hiszpanii. Zdecydowana większość regionów z dumą zinstytucjonalizowała swoje tradycyjne kolory na weksyliach w chwili powstania państwa autonomii. Wpływ, jaki na kształtowanie nacjonalizmów mają lokalne insygnia, jest nie do przecenienia, ponieważ to właśnie sztandary oraz symbolika patriotyczna jednoczyły masy we wspólnej sprawie walki z centralizmem kastylijskim. Jak trafnie określiła Maja Biernacka, symbole regionalne „zostawiają ślad odrębności w przestrzeni publicznej oraz

---

<sup>279</sup> C. Rubio Pobes, *La primera bandera de Euskal-Erria*, „Sancho el sabio: Revista de cultura e investigación vasca” 2004, núm. 20, s. 174.

<sup>280</sup> J. J. Sánchez Badiola, *Símbolos de España y de sus regiones y autonomías. Emblemática territorial española*, Madrid 2010, s. 258–259.

<sup>281</sup> Art. 5.1, EAPV.

<sup>282</sup> Szerzej na temat hiszpańskiej symboliki regionalnej patrz: M. Z. Dankowski, *Constitutional Graphic Symbols of Spain and Its Autonomous Communities*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6 (46), s. 341–359.

przyczyniają się do podtrzymania poczucia ciągłości dziejowej<sup>283</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że symbolika regionalna została skrupulatnie unormowana w aktach prawnych najwyższego rzędu – państwowa w Konstytucji, regionalne zaś w statutach autonomicznych. Warto zestawić powyższy fakt z brakiem jednolitego unormowania stołeczności wspólnot autonomicznych, o którym wspomniano wyżej. Wydaje się zatem, że stołeczność jest odbierana zasadniczo jako kwestia techniczna, natomiast symbolice nadaje się najwyższy priorytet jako istotnej części kształtującej tożsamość narodową i regionalną.

---

<sup>283</sup> M. Biernacka, *Katalonia. Między pragmatyką konfliktu a tożsamością*, Warszawa 2018, s. 42.



# **Rozdział III**

## **Królewskie dylematy**



## 1. Król w systemie ustrojowym Hiszpanii

W Hiszpanii głową państwa (*Jefe del Estado*) jest Król (*Rey*), który pochodzi z francuskiej dynastii Burbonów (Borbón). Panuje ona w Hiszpanii z przerwami od początku XVIII w.<sup>284</sup> Po przywróceniu monarchii w 1975 r. królem został Juan Carlos (pol. Jan Karol), który panował do 2014 r., kiedy to abdykował na rzecz swojego syna Felipe VI (pol. Filip VI). Monarcha na mocy Konstytucji z 1978 r. nie sprawuje realnej władzy i pełni głównie funkcje reprezentacyjne, jako „symbol jedności i trwania państwa” („símbolo de la unidad y permanencia del Estado”)<sup>285</sup>. Pomimo wyznaczenia katalogu funkcji konstytucyjnych przynależnych Koronie<sup>286</sup> rola Króla jest wyłącznie symboliczna, gdyż niemal wszystkie jego działania wymagają kontrasygnaty (*refrendo*) Przewodniczącego Rządu lub właściwego ministra, choć to osoby kontrasygnujące akty ponoszą za nie odpowiedzialność<sup>287</sup>. Jedynie w dwóch kwestiach Król nie jest w żaden sposób ograniczony: wyznaczeniu w testamencie opiekuna dla małoletniego następcy<sup>288</sup> oraz zarządzaniu dworem<sup>289</sup>. Do prerogatyw królewskich należą: prawo sankcjonowania i promulgowania ustaw uchwalonych uprzednio przez parlament bez prawa możliwości odmówienia podpisania takiego aktu normatywnego; zwotywanie i rozwiązywanie parlamentu dokonywane na wniosek Przewodniczącego Rządu oraz prawo zarządzania wyborów na zasadach przewidzianych w Konstytucji. Król mianuje także

<sup>284</sup> Ciągłość dynastii została przerwana najpierw podczas okupacji francuskiej (1808–1814), następnie po abdykacji Izabeli II, intronizowaniu dynastii sabaudzkiej oraz proklamowaniu I Republiki (1868–1874), w okresie II Republiki (1931–1939), a w końcu w dobie dyktatury Franco (1939–1975).

<sup>285</sup> Art. 56.1, CE 1978.

<sup>286</sup> Art. 62, CE 1978.

<sup>287</sup> Art. 64, CE 1978.

<sup>288</sup> Art. 60.1, CE 1978.

<sup>289</sup> Art. 65.2, CE 1978.

Przewodniczącego Rządu, czyli Premiera, wywodzącego się ze zwycięskiego ugrupowania w wyborach generalnych, a także mianuje i odwołuje ministrów na wniosek Premiera. Do obowiązków Króla należy także wydawanie dekretów sporządzonych przez Radę Ministrów oraz obsadzanie publicznych stanowisk cywilnych i wojskowych. Monarcha może nadawać tytuły honorowe i odznaczenia zgodnie z obowiązującymi ustawami. Na wniosek Przewodniczącego Rządu Król może przewodniczyć posiedzeniom Rady Ministrów, gdy uzna to za stosowne, i ma prawo do bycia informowanym o sprawach państwa. Ponadto w wyjątkowych przypadkach Król może wygłaszać orędzia do narodu, zarządzać referendum w sytuacjach przewidzianych w Konstytucji, a także dysponuje prawem łaski (*derecho de gracia*) w granicach wyznaczonych przez ustawę (akt nie może upoważniać Króla do zastosowania powszechnego ułaskawienia), jest naczelnym dowódcą wojskowym i sprawuje najwyższy patronat nad akademiami królewskimi. Osoba Króla jest nietykalna, nie ponosi on odpowiedzialności politycznej i prawnej<sup>290</sup>.

Z powyższego wynika, że rola Króla Hiszpanii jest politycznie mało istotna i stanowi dziś raczej relikwyt tradycji historycznej niż punkt odniesienia systemu ustrojowego. Wybitny konstytucjonalista hiszpański Antonio Torres del Moral słusznie stwierdza, że dziś Król pełni funkcję symboliczno-integrującą w państwie<sup>291</sup>, które obecnie bardzo potrzebuje wszelkiego rodzaju symboli jednoczących rozdarte społeczeństwo.

## 2. Panowanie Jana Karola – od bohatera do zera

Jan Karol odegrał pierwszoplanową rolę w okresie *Transición*, gdy namaszczony na głowę państwa przez Francisco Franco przejął obowiązki i poprowadził państwo w kierunku przemian demokratycznych. Popularność króla w tym okresie była znacząca w społeczeństwie hiszpańskim. Monarcha opowiedział się za ewolucyjnymi zmianami ustrojowymi. Nie chcąc doprowadzić do społecznej rewolucji, wykorzystał instytucje fran-

---

<sup>290</sup> Art. 56.3, CE 1978.

<sup>291</sup> A. Torres del Moral, *Concepción pansimbolista de la Monarquía parlamentaria*, „Corts. Anuario de derecho parlamentario” 2004, núm. 15, s. 204–205.

kistowskie do wprowadzania stopniowych reform. Celem monarchy było stworzenie w Hiszpanii demokracji na wzór zachodni, ale bez rozliczania się z przeszłością. O rozsądnej polityce króla świadczy mianowanie dwóch umiarkowanych polityków na stanowisko Premiera. O ile Carlos Arrias Navarro rządził zbyt mało dynamiczne, w szczególności zdaniem lewicowej części opozycji demokratycznej, o tyle Adolfo Suárez z UCD przeprowadził Hiszpanię przez trudny okresu przejściowy w sposób zręczny<sup>292</sup>. Konstytucja pozbawiła Króla zasadniczego wpływu na politykę państwową, na co Jan Karol przystał i zaczął spełniać przypisaną mu funkcję reprezentacyjną, przede wszystkim pojawiając się publicznie przy okazji uroczystości państwowych lub wygłaszając orędzia do narodu. Jedynie kilkakrotnie król aktywnie włączył się do polityki państwowej. Najważniejszym wydarzeniem, w którym król odegrał pierwszoplanową rolę w jego długim panowaniu, pozostało wystąpienie telewizyjne potępiające zamach stanu, którego usiłowali dokonać wojskowi pod kierownictwem płk. Antonio Tejero w lutym 1981 r. Zdecydowana postawa króla skutkowałą upadkiem puczu, który liczył na przychyłność Korony, a jednocześnie wzmocniła pozycję monarchii i przysporzyła wiele sympatii samej osobie Jana Karola, który tym gestem wyraźnie zjednoczył większość Hiszpanów wokół własnej osoby<sup>293</sup>.

Z upływem lat i wraz ze zmianą pokoleniową w społeczeństwie hiszpańskim zaufanie do króla zaczęło spadać<sup>294</sup>. Przyczyniły się do tego liczne skandale wewnątrz rodziny królewskiej, z których najgłośniejszy dotyczył przestępstw finansowych dokonanych przez zięcia królewskiego, męża infantki Krystyny, którym był Iñaki Urdangarin Liebaert, były reprezentant Hiszpanii w piłce ręcznej<sup>295</sup>. Jak się miało okazać w trakcie postępowania karnego, przestępstw dopuściła się także królowna hiszpańska, a pośred-

<sup>292</sup> Por. E. Górski, dz. cyt., s. 16–17.

<sup>293</sup> Por. B. Gola, F. Ryszka, dz. cyt., s. 354.

<sup>294</sup> Por. M. Myśliwiec, *Wpływ kryzysu gospodarczego 2008 roku na działanie systemu politycznego współczesnej Hiszpanii*, w: T. Kubin, M. Lorencka, M. Myśliwiec, *Wpływ kryzysu gospodarczego na działanie systemu politycznego. Analiza przypadków Grecji, Hiszpanii i Włoch*, Katowice 2017, s. 146–147.

<sup>295</sup> Szerzej na temat „sprawy Néos” (od nazwy fundacji założonej przez Urdagarina, która miała propagować rozwój sportowy młodzieży, a w rzeczywistości stała się narzędziem do prowadzenia nieczystych interesów, przede wszystkim prania brudnych pieniędzy, fakszermstw, nadużyć i malwersacji finansowych) patrz: E. Alcat, *La tormenta perfecta. Diez casos de crisis que conmovieron España. Como se gestionaron y como debieron resolverse*, Bilbao 2014, s. 15–29.

nio w nielegalnym procederze miał uczestniczyć także i sam król. Miało to wpływ na drastyczny spadek poparcia dla ustroju monarchicznego. Także rozwód starszej córki – infantki Eleny – wpłynął negatywnie na obraz rodziny królewskiej. Nie bez znaczenia okazały się też animozje na linii centrum–regiony, w których zaczęły wzrastać nastroje nacjonalistyczne i częściowo nawet separatystyczne. Trzeba przy tym pamiętać, że nacjonaści peryferyjni tradycyjnie są zwolennikami ustroju republikańskiego, a w monarchii widzą ucieleśnienie dawnego kastylijskiego imperializmu, a przez to symbol ucisku ich tożsamości regionalnej.

Notowań króla nie poprawił także głęboki kryzys gospodarczy, który gnębił Hiszpanię od 2008 r. Społeczeństwo, a także duża część polityków, szczególnie lewicowych, domagały się wówczas cięć kosztów reprezentacyjnych rodziny królewskiej. Szczególnie raziły apele królewskie do społeczeństwa o zachowanie gospodarczej wstrzeźliwości i poświęceń finansowych w celu wyjścia z kryzysu przy jednoczesnym luksusowym życiu, jakie wiódł monarcha. Królewski zbytek wyszedł na jaw przy okazji kontuzji, której Jan Karol doznał podczas pobytu na safari w Botswanie. Na domiar złego okazało się, że król – honorowy prezes hiszpańskiego oddziału Światowego Funduszu na Rzecz Przyrody (World Wide Fund for Nature, WWF) – polował na słonie, co oczywiście musiało niekorzystnie wpłynąć na jego wizerunek. Po rekonwalescencji Jan Karol przeprosił rodaków za niedawne czyny, co było rzeczą niespotykaną w historii monarchii hiszpańskiej.

Niedługo później ujawniono kolejny skandal z udziałem osoby króla. Na światło dzienne wyszły intymne relacje żonatego monarchy z inną kobietą. Nie ten fakt był jednak najgorszy dla jego pozycji. Mediom udało się bowiem ustalić, że dwór, w którym mieszkała niemiecka kochanka króla, został wyremontowany z pieniędzy publicznych. Zła passa Jana Karola trwała. Monarcha, widząc drastyczny spadek zaufania do instytucji monarchii, a jednocześnie przekształcenia na hiszpańskiej scenie politycznej będące wynikiem kryzysu gospodarczego, uznał, że najrozsądniejszym rozwiązaniem dla dobra państwa, a także domu Burbonów będzie usunięcie się w cień i przekazanie tronu swojemu następcy Filipowi.

### 3. Czy Król Hiszpanii może nie podpisać ustawy?

Wśród prerogatyw królewskich Konstytucja wymienia na pierwszym miejscu sankcjonowanie i promulgowanie ustaw<sup>296</sup>. Każda ustawa musi nosić podpis Króla, choć nie odpowiada on prawnie za jej treść, w przeciwieństwie do kontrasygnującego ją Przewodniczącego Rządu lub odpowiedniego Ministra. Konstytucja jasno określa, że Król sankcjonuje ustawę uchwaloną przez parlament w ciągu 15 dni, promulgując ją i zlecając jej niezwłoczne ogłoszenie<sup>297</sup>. W czasie panowania Jana Karola pojawiła się sytuacja, gdy próbował on odmówić podpisania ustawy, tłumacząc, że jej treść jest niezgodna z jego sumieniem. Sprawa dotyczyła ustawy liberalizującej prawo aborcyjne<sup>298</sup>.

Institucja weta królewskiego nie jest znana obecnie obowiązującej konstytucji, ale ma bogatą tradycję w konstytucjonalizmie hiszpańskim<sup>299</sup>. Już w Konstytucji z Kadyksu z 1812 r. monarcha miał prawo do weta suspensywnego, gdy wobec braku podpisu królewskiego ustawa wracała do parlamentu<sup>300</sup>. Podobne unormowania, przyznające Królowi prawo do odmówienia podpisania ustawy, widniały niemal we wszystkich hiszpańskich ustawach zasadniczych XIX w. oprócz liberalnej Konstytucji z 1869 r. i projekcie Konstytucji Federalnej. W Konstytucji II Republiki Prezydent państwa także miał prawo weta suspensywnego, z wyjątkiem ustaw uznanych za pilne (*urgente*)<sup>301</sup>. W dobie dyktatury Franco weto głowy państwa wobec reorganizacji systemowej stało się niepotrzebne, a Konstytucja z 1978 r. nie przywróciła królewskiego prawa do ingerencji w proces legislacyjny.

---

<sup>296</sup> Art. 62, CE 1978.

<sup>297</sup> Art. 91, CE 1978.

<sup>298</sup> Ostatecznie ustawa została promulgowana na początku 2010 r. Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, BOE 55, 04/03/2010.

<sup>299</sup> Szerzej na temat tradycji weta królewskiego w Hiszpanii patrz: M.Z. Dankowski, *An Outline History of the King's Veto in Spain*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6 (58), s. 545–556.

<sup>300</sup> Art. 144, CE 1812.

<sup>301</sup> Art. 83, CE 1931.

Hiszpania nie ma w Konstytucji podobnej normy do tej, którą wykorzystano w Belgii, gdzie z tego samego powodu – oporu moralnego wobec podpisania ustawy liberalizującej przerywanie ciąży – król Boldwin zrezygnował w 1990 r. na 36 godzin ze sprawowania funkcji. Złożenie urzędu nastąpiło na mocy normy, która stanowi, że: „Jeśli Król znajduje się w sytuacji uniemożliwiającej mu panowanie, ministrowie po stwierdzeniu tej przeszkody natychmiast zwołują izby. Połączone izby stanowią o regencji i opiece”<sup>302</sup>. Po uchwaleniu ustawy aborcyjnej parlament belgijski przywrócił na tron Boldwina, choć wcale nie musiał tego robić i mógł wykorzystać sytuację do powołania regenta. Salomonowe rozwiązanie pozwoliło w tym przypadku mającemu obiekcje monarsze nie podpisać ustawy, ale jednocześnie nie wychodzić poza ramy Konstytucji i uszanować wolę większości parlamentarnej. W Hiszpanii taka sytuacja nie była możliwa, gdyż ustawa zasadnicza nie przewiduje chwilowego opuszczenia tronu przez monarchę. Abdykacja wymaga specjalnej ustawy organicznej uchwalonej przez parlament<sup>303</sup>.

W przypadku gdyby jednak Król powstrzymał się od podpisania ustawy, parlament mógłby stwierdzić, że okazał się on niezdolny do sprawowania swych funkcji, i powołać regenta. Pierwszy do sprawowania regencji byłby ewentualny następca tronu – Księżę lub Księżna Asturii – pod warunkiem osiągnięcia pełnoletniości. W przypadku niepełnoletniości następcy tronu według porządku konstytucyjnego regencję sprawuje najstarszy wiekiem krewny najbliższy sukcesji Korony<sup>304</sup>. Można zatem stwierdzić, że Król, wstrzymując się od podpisania ustawy, kładzie na szalę tron. Stąd jasno wynika, że podpis Króla, choć konstytucyjnie wymagany, jest jedynie czynnością techniczną. Wola królewska nie ma w tym wypadku znaczenia, gdyż monarcha staje się narzędziem niezbędnym do promulgowania aktu, ale jednak bezwolnym wobec norm Konstytucji. Nie ogranicza tego przypadku także norma konstytucyjna stanowiąca o wolności m.in. w sferze ideologicznej, gdyż podlega ona ograniczeniom koniecznym do utrzymania ładu publicznego chronionego przez prawo<sup>305</sup>. Zdecydowanie

---

<sup>302</sup> Art. 93, Konstytucja Belgii z 7 lutego 1831 r. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 r. (wyd. pol. *Konstytucja Belgii*, przeł. W. Skrzydło, Warszawa 1996).

<sup>303</sup> Art. 57.5, CE 1978.

<sup>304</sup> Art. 59, CE 1978.

<sup>305</sup> Art. 16.1, CE 1978.

sankcjonowanie ustaw jest jednym z najważniejszych aktów pozwalających zachować ład publiczny.

Wobec pandemii koronawirusa (COVID-19), która na początku 2020 r. w sposób szczególnie dotknęła Hiszpanię, pojawił się kolejny problem konstytucyjny związany z podpisem Króla pod aktami legislacyjnymi. W przypadku choroby króla, która uniemożliwiłaby mu wykonywanie konstytucyjnych obowiązków, hiszpański system legislacyjny zostałby sparaliżowany, bowiem nie jest możliwe wydawanie aktów prawnych bez podpisu monarchy. W chwili gdy szybkość wydawania dekretów przez Radę Ministrów może mieć fundamentalny wpływ na uregulowanie palących kwestii dotyczących walki ze skutkami pandemii, zdrowie króla stało się dla całego społeczeństwa hiszpańskiego sprawą wagi państwowej, istotniejszą niż kiedykolwiek wcześniej.

## 4. Abdykacja króla Jana Karola I

Abdykacja Jana Karola I nie było pierwszą przedwczesną rezygnacją króla Hiszpanii w historii, choć dopiero czwartą dokonaną z własnej woli monarchy. Pierwszym monarchą hiszpańskim, który abdykował dobrowolnie, był Karol I. Jako jedyny przedstawiciel dynastii Habsburgów hiszpańskich, zmęczony rządami w wielkim imperium i zmagający się najprawdopodobniej z nerwicą, w 1556 r. zrzekł się tronu na rzecz swojego syna Filipa II<sup>306</sup>. Interesujący jest drugi przypadek abdykacji w dziejach Hiszpanii, której dokonał Filip V, pierwszy Burbon na tronie hiszpańskim. W 1724 r. pogrążony w depresji monarcha postanowił zrzec się władzy na rzecz swojego syna Ludwika. Ten ostatni jednak jeszcze tego samego roku zmarł na ospę, co spowodowało powrót Filipa V na tron, na którym zasiadał aż do śmierci w 1746 r.<sup>307</sup> W dobie interwencji napoleońskiej nastąpiła seria przymusowych abdykacji, o których była mowa wcześniej: najpierw Karol IV ustąpił na rzecz swojego syna Ferdynanda VII, który jednak zwrócił koronę ojcu, a ten z kolei oddał ją Napoleonowi, który ozdobił nią swojego brata

<sup>306</sup> Jednocześnie zrezygnował z tronu cesarskiego na rzecz swojego brata Ferdynanda I. Karol zmarł dwa lata później. M. Tuñón de Lara, J. Valdeón Baruque, A. Domínguez Ortiz, dz. cyt., s. 238–239.

<sup>307</sup> Por. M. Ríos Mazcarelle, *Vida privada de los Borbones*, vol. 1, wyd. III, Madrid 2001, s. 87–91.

Józefa. Ten ostatni opuścił Hiszpanię wraz z wycofującymi się wojskami francuskimi w 1813 r., zaś symbolicznie abdykował na początku następnego roku<sup>308</sup>. Panowanie Izabeli II zakończyła Chwalebna Rewolucja z 1868 r.<sup>309</sup>, zaś o krótkim epizodzie na tronie hiszpańskim jej następcy Amadeusza Sabaudzkiego, pierwszego króla wybranego przez parlament, wspomniano już powyżej. Amadeusz w lutym 1873 r. w rzeczywistości zrezygnował z tronu i wrócił do rodzinnego Piemontu. Jak zauważają historycy konstytucjonalizmu hiszpańskiego, taki akt był niezgodny z obowiązującą konstytucją<sup>310</sup>. Król oczywiście miał prawo zrzec się korony, ale wyłącznie przez akt abdykacji (w żadnym razie nie mógł zrezygnować, bo takie sformułowanie było obce tekstowi ustawy zasadniczej), a do tej czynności mógł zostać uprawniony jedynie przez uchwalenie specjalnego prawa przez *Cortes*. Jednak w przypadku Amadeusza wystarczyło tylko kilka stron spisanych ręcznie przez samego monarchę, które zostały przekazane na ręce Przewodniczącego Rady Państwa (*Consejo de Estado*), a ten ogłosił abdykację, przyjętą przez parlament<sup>311</sup>. Wreszcie ostatnim do czasów Jana Karola abdykującym królem był jego dziadek Alfons XIII. Akt zrzeczenia się przez niego tronu na rzecz syna Jana nastąpił w Rzymie w 1941 r., niedługo przed śmiercią monarchy. Na emigrację król musiał udać się dekadę wcześniej, pozbawiony tronu przez II Republikę<sup>312</sup>. Syn Alfonsa XIII Jan Burbon, hrabia Barcelony, nigdy nie nałożył korony na swoje skronie, gdyż rządzący Hiszpanią po wojnie domowej Francisco Franco wyznaczył na swojego następcę jego syna Jana Karola, który oficjalnie został głową państwa w następstwie śmierci dyktatora. Symbolicznego aktu zrzeczenia się praw do tronu Jan dokonał w 1977 r.<sup>313</sup>

---

<sup>308</sup> Karol IV zmarł na emigracji, zaś Ferdynand VII wrócił na tron hiszpański i rządził do śmierci w 1833 r. Historiografia hiszpańska nie wlicza w poczet swoich królów Józefa I jako monarchy narzuconego przez obce państwo i nieuznawanego za legalnego. Parlament Hiszpanii uważał, że legalnym monarchą pozostawał Ferdynand VII. Por. M. Tuñón de Lara, J. Valdeón Baroque, A. Domínguez Ortiz, dz. cyt., s. 387–397.

<sup>309</sup> Królowa została zmuszona do emigracji do Francji, gdzie nakazano jej abdykować po dwóch latach. Szerzej na temat przyczyn abdykacji patrz: T. Miłkowski, P. Machcewicz, dz. cyt., s. 247–248.

<sup>310</sup> Art. 74.7, CE 1869.

<sup>311</sup> Por. M. Más Hesse, R. Troncoso Ramón, *La práctica del poder moderador durante el reinado de Amadeo I de Saboya*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 1987, núm. 55, s. 270–271. Po powrocie na Półwysep Apeniński Amadeusz otrzymał od ojca Wiktora Emmanuela II, króla Włoch, tytuł księcia Aosty. Zmarł w 1890 r.

<sup>312</sup> Por. B. Gola, F. Ryszka, dz. cyt., s. 121–122.

<sup>313</sup> Szerzej na temat postawy Jana Burbona w ostatnich latach dyktatury i po śmierci Franco patrz: J. Cosgaya García, *La actuación política de don Juan de Borbón ante el falleci-*

Abdykację Jana Karola I ogłoszono 2 czerwca 2014 r., a następnie zgodnie z postanowieniami Konstytucji ujęto w ramy ustawy organicznej<sup>314</sup>, zaakceptowanej przez parlament hiszpański. Akt wszedł w życie z chwilą publikacji 19 czerwca. Na mocy aktu abdykacyjnego Jan Karol i jego żona zachowują dożywotnio tytuły królewskie, zaś ustępujący monarcha zobowiązał się do wyłącznego spełniania roli, jaką wyznaczy mu jego następca. Nowym królem, zgodnie z prawem sukcesyjnym wyrażonym w Konstytucji, został Filip VI, jedyny syn Jana Karola. Mimo że Filip ma dwie starsze siostry, został nowym królem, gdyż ustawa zasadnicza daje pierwszeństwo mężczyźnie przed kobietą<sup>315</sup>.

Po zrzeczeniu się tronu przez Jana Karola większość partii politycznych dziękowała mu za lata panowania, jednak pojawiły się także liczne głosy negatywnie oceniające jego poczynania. W szczególności dotyczyło to partii lewicowych, nacjonalistów regionalnych. Szybko zaczęły pojawiać się problemy natury prawnej dotyczące statusu eksmonarchy. Przede wszystkim chodziło o konstytucyjną zasadę nietykalności osoby króla i wyłączeniu jego odpowiedzialności, która do tej pory chroniła Jana Karola przed jakimikolwiek postępowaniami prawnymi. Czy zatem był król stawał się po abdykacji równy wobec prawa z innymi obywatelami Hiszpanii zgodnie z fundamentalną normą konstytucyjną<sup>316</sup>? Na tak postawione pytanie odpowiedział w trybie przyspieszonym parlament, który głosami rządzącej PP uchwalił ustawę organiczną<sup>317</sup>. Wprowadziła ona prawa nietykalności i wyłączenia odpowiedzialności na byłego króla, ale poddawała go specjalnemu postępowaniu. Przywilej udostępniono także małżonce króla lub małżonkowi królowej, przyszłemu królowi lub królowej, czyli tytularnym księciu lub księżnej Asturii, a także ich małżonkom. Od tej pory przeciwko wymienionym wyżej osobom można było dochodzić praw zarówno w kwestiach cywilnych, jak i karnych, ale wyłącznie w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, a więc

---

*miento de Franco*, „Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia Contemporánea” 2006, vol. 18, s. 285–297.

<sup>314</sup> Art. 57.5, CE 1978; Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se ejecuta la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, BOE 148, 19/06/2014.

<sup>315</sup> Art. 57.1, CE 1978.

<sup>316</sup> Art. 14, CE 1978.

<sup>317</sup> Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE 169, 12/07/2014.

wykluczając niższe instancje. Powyższe uregulowanie statusu prawnego osób, które sprawowały lub miały sprawować funkcję monarchy, wzbudza kontrowersje natury prawnej<sup>318</sup>. Naturalnie rodzi się pytanie, czy odpowiedzialność byłego króla rozciąga się także na ewentualne nadużycie władzy, czyny niedozwolone lub na dochodzenie roszczeń w postępowaniu cywilnym także w czasie, gdy monarcha pełnił swoją funkcję i podlegał prawnej ochronie konstytucyjnej. Wśród konstytucjonalistów pojawiły się oskarżenia o pogwałcenie konstytucyjnej zasady równości w postępowaniu sądowym i tym samym tworzenie orwellowskich „równych i równiejszych”<sup>319</sup>. Wydaje się jednak, że były król nie jest zwykłym obywatelem i zasługuje na pewne przywileje, w tym i pewnego rodzaju immunitet sądowy, ze względu na specyficzny charakter pełnionej przez siebie funkcji, nawet gdyby nie odgrywał już żadnej roli w życiu publicznym.

Debata na temat zasadności trwania monarchii w Hiszpanii nie ustaje. obrońcy tradycji podkreślają wyjątkowy charakter instytucji Króla, a także rolę Jana Karola w przywróceniu demokracji. Wizerunek pierwszego prawdziwie demokratycznego króla Hiszpanii ucierpiał jednak znacząco w ciągu jego długiego panowania. Z jego następcą wiązane są nadzieje na przywrócenie prestiżu monarchii i domowi panującemu. Czy Filip VI podoła temu zadaniu, umiejętnie włączając się w politykę państwową? Pierwsze lata panowania wskazują, że tak. W tym czasie nowy monarcha odciął się całkowicie od skandali wywołanych przez rodzinę królewską, a nawet posunął się do pozbawienia renty państwowej swego ojca, do tego bardzo dba o swój wizerunek, wspierając na duchu obywateli Hiszpanii w ciężkich czasach pandemii<sup>320</sup>. Epilog odysei królewskiej Jana Karola rozegrał się na początku sierpnia 2020 r., gdy ogłosił on chęć opuszczenia kraju ze względu na powtarzające się oskarżenia o defraudacje finansowe, które nieustannie miały wpływ na jego życie prywatne, a jednocześnie w celu zachowania dobrego imienia dynastii i monarchii. W rzeczywistości król emeryt chciał uniknąć niewygodnego udziału w śledztwach toczących

---

<sup>318</sup> Por. J. Oliver Araujo, V. J. Calafell Ferrá, *De Juan Carlos I a Felipe VI: ¿Algo nuevo bajo el sol?*, „Corts: Anuario de derecho parlamentario” 2017, núm. 29, s. 212–215.

<sup>319</sup> A. Ruíz Robledo, *El estatuto jurídico de Don Juan Carlos*, „Diario de Cádiz”, 20.06.2014, Internet, [https://www.diariodecadiz.es/opinion/articulos/estatuto-juridico-don-juan-carlos\\_0\\_818018578.html](https://www.diariodecadiz.es/opinion/articulos/estatuto-juridico-don-juan-carlos_0_818018578.html) [dostęp: 12.04.2020].

<sup>320</sup> R. Piña, *El Rey renuncia a la herencia y retira la asignación a Don Juan Carlos por su fondo en un paraíso fiscal*, „El Mundo”, 16.03.2020, Internet, <https://www.elmundo.es/espana/2020/03/15/5e6e7815fdddff23648b4616.html> [dostęp: 13.04.2020].

się jednocześnie w Hiszpanii i Szwajcarii dotyczących nieprawidłowości finansowych, w których były król odgrywał znaczącą rolę. Po dwóch tygodniach ujawniono, że Jan Karol przebywa w Zjednoczonych Emiratach Arabskich.

Zachowanie byłego króla zaktywizowało jeszcze bardziej przeciwników monarchii. Najważniejszymi argumentami w ich ręku pozostają kwestie konstytucyjnego obowiązku utrzymania rodziny królewskiej i dworu ze środków pochodzących z budżetu państwa<sup>321</sup>. Taka postawa jest zbieżna z lewicowym, republikańskim nastawieniem wielu ugrupowań politycznych, w szczególności większości regionalnych partii nacjonalistycznych. Znamienny pozostaje fakt, że partie regionalne mające w swoich programach aspiracje secesyjne optują za niepodległością republikańską dla przyszłych nowych państw. Wszelkie hiszpańskie partie promonarchistyczne skłaniają się ku jedności i – co więcej – zwykle ku pogłębieniu centralizacji państwa. Przy tym zagadnieniu ustrojowym wyznaczenie biegunów „dwóch Hiszpanii” jest jasne.

---

<sup>321</sup> Art. 65.1, CE 1978.



# **Rozdział IV**

## **Konstytucyjny system partyjny – zmiany na scenie politycznej**



# 1. Konstytucyjne unormowania dotyczące działalności partii politycznych

Pomimo bogatych tradycji wielopartyjności sceny politycznej w Hiszpanii w okresie rządów Franco obowiązywał system monopartyjny, a jedynym legalnym ugrupowaniem politycznym była Falanga. Wraz z końcem dyktatury powróciła wolność w tworzeniu partii politycznych<sup>322</sup>. Co za tym idzie, na mocy ustawy o partiach politycznych<sup>323</sup> wiele ugrupowań, których działacze powrócili z przymusowej emigracji, reaktywowano, a także utworzono wiele nowych partii.

Partię polityczną definiuje się w Hiszpanii, podobnie jak w innych państwach demokratycznych, jako formalną organizację o charakterze statym i stabilnym, która ma na celu osiągnąć i sprawować władzę polityczną, działając przy tym w zgodzie z pewną ideologią i programem, poprzez zdobycie poparcia społecznego zwykle w procesach wyborczych, czyli przez przedstawienie swoich kandydatów do sprawowania funkcji publicznych<sup>324</sup>. Podstawową funkcją partii politycznej jest pośrednictwo między obywatelami a najwyższymi instytucjami państwowymi, a przy tym realizacja konstytucyjnego uprawnienia obywateli Hiszpanii do uczestniczenia w wyborach powszechnych zarówno w sposób czynny, jak i bierny<sup>325</sup>.

Wolność polityczna, w tym możliwość zrzeszania się w partie polityczne, została zagwarantowana ustawami, jeszcze zanim w grudniu 1978 r. przyjęto Konstytucję. W samej ustawie zasadniczej również

<sup>322</sup> Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política, BOE 144, 16/06/1976.

<sup>323</sup> Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, BOE 293, 08/12/1978. Ustawa została zastąpiona w 2002 r. Ustawą Organiczną o Partiach Politycznych: Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, BOE 154, 28/06/2002 (dalej: LOPP).

<sup>324</sup> P. Oñate, *Los partidos políticos*, w: *Manual de ciencia política*, R. Del Águila (red.), wyd. V, Madrid 2008, s. 253.

<sup>325</sup> Art. 23, CE 1978.

i tej kwestii poświęcono jeden z pierwszych artykułów, podkreślając tym samym istotę pluralizmu partyjnego w nowej rzeczywistości ustrojowej<sup>326</sup>. Zgodnie z Konstytucją partie polityczne mają współzawodniczyć w kształtowaniu i manifestowaniu woli społecznej i są fundamentalnym instrumentem w procesie partycypacji politycznej. Podkreślono też, że ich zawiązywanie i działalność muszą pozostawać zgodne z obowiązującym prawem, zaś struktura wewnętrzna i funkcjonowanie muszą być demokratyczne<sup>327</sup>. To ostatnie postanowienie wykluczało partie wodzowskie, gdzie władza miała pochodzić z mianowania. Taki przepis był oczywiście wynikiem doświadczeń społeczeństwa hiszpańskiego z Falangą, jedynym legalnym ugrupowaniem politycznym ery dyktatury Franco.

Wprowadzona w 2002 r. ustawa organiczna o partiach politycznych<sup>328</sup> w odróżnieniu od swojej poprzedniczki z 1978 r. zawierała przede wszystkim postanowienia, które pozwalały władzom państwowym w postaci Sądu Najwyższego (*Tribunal Supremo*) zdelegalizować działalność partii wspierających działania terrorystyczne<sup>329</sup>. Akt był wymierzony przede wszystkim w baskijską Herri Batasuna, przybudówkę polityczną organizacji terrorystycznej ETA, o której szerzej będzie w rozdziale poświęconym nacjonalizmowi baskijskiemu. Osobno w ustawodawstwie hiszpańskim uregulowane zostały sprawa finansowania partii politycznych<sup>330</sup> oraz ustrój wyborczy<sup>331</sup>.

Partia polityczna w ustawie organicznej została sklasyfikowana jako osoba prawna o charakterze asocjacyjnym, której członkowie muszą być osobami fizycznymi. Partia polityczna musi cechować się gwarancją instytucjonalną w warunkach wymaganych przez Konstytucję i inne przepisy ją rozwijające<sup>332</sup>. Hiszpańscy konstytucjonaliści stoją na stanowisku, że takie unormowanie wytworzyło pewien specyficzny, konsty-

---

<sup>326</sup> O pluralizmie partyjnym jako jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa wypowiedział się także hiszpański Trybunał Konstytucyjny: STC 48/2013, de 12 de marzo, BOE 63, 14/03/2013.

<sup>327</sup> Art. 6, CE.

<sup>328</sup> LOPP.

<sup>329</sup> Art. 9.2–9.3, LOPP.

<sup>330</sup> Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, BOE 160, 05/07/2007.

<sup>331</sup> LOREG.

<sup>332</sup> Exposición de Motivos I, LOPP.

tuczny model partii na współczesnej scenie politycznej<sup>333</sup>. Trybunał Konstytucyjny z kolei w jednym ze swoich pierwszych wyroków dookreślił partie jako „szczególną formę zrzeszenia”<sup>334</sup>, bo choć nie są one organami konstytucyjnymi, stanowią istotną część konstytucyjnej konstrukcji państwowej, realizują zadania o pierwszorzędym znaczeniu konstytucyjnym, zajmując w związku z tym zasadnicze miejsce w porządku państwa demokratycznego<sup>335</sup>.

Założenie partii politycznej jest prawem obywatelskim<sup>336</sup> i zostało umożliwione przez ustawodawcę każdej pełnoletniej osobie fizycznej, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych, wobec której nie występują żadne prawne przeciwwskazania, by mogła to uczynić, i która nie była wcześniej karana za przestępstwa wynikające z przynależności do organizacji nielegalnych lub działających przeciwko państwu<sup>337</sup>. Partia polityczna podlega wpisowi do Rejestru Partii Politycznych (*Registro de Partidos Políticos*), prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Ministerio del Interior*)<sup>338</sup>, jej cele i działania zostają zaś wpisane do jej statutu.

Do partii może przynależeć każdy obywatel, który wyrazi taką wolę, natomiast nikogo nie można zmusić do afiliacji partyjnej wbrew jego woli<sup>339</sup>. Powyższy przepis nie narusza oczywiście prawa władz partyjnych do nieprzyjęcia lub wydalenia z partii osoby niespełniającej wymagań statutowych ugrupowania. Warunkiem przystąpienia do partii politycznej jest

---

<sup>333</sup> J.C. Duque Villanueva, J.L. Requejo Pagés, *Artículo 6*, w: *Comentarios a la Constitución Española*, M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. E. Casas Baamonde (eds.), vol. 1, Madrid 2018, s. 99.

<sup>334</sup> STC 3/1981, de 2 de febrero, BOE 47, 24/02/1981. „Un partido es una forma particular de asociación” (przeł. aut.).

<sup>335</sup> Exposición de Motivos I, LOPP.

<sup>336</sup> Art. 1.1, LOPP.

<sup>337</sup> Art. 2.1, LOPP. Chodzi o przestępstwa przeciwko Konstytucji, przeciwko porządkowi publicznemu, zdrady i przeciwko pokojowi lub niepodległości państwa oraz związanych z obroną narodową, a także przeciwko wspólnocie międzynarodowej. Patrz: Título XXI–XXIV, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE 281, 24/11/1995. Szerzej na temat odpowiedzialności karnej w prawie hiszpańskim patrz: B. Kunicka-Michalska, *Zarys prawa karnego Hiszpanii*, Warszawa 2009, s. 116–142.

<sup>338</sup> Art. 3.2, LOPP.

<sup>339</sup> Art. 1.2, LOPP.

bycie pełnoletnią osobą fizyczną bez ograniczeń w zdolności do czynności prawnych<sup>340</sup>.

Rozwiązanie partii politycznej może nastąpić albo z własnej woli jej członków, albo na mocy orzeczenia Sądu Najwyższego z jednego z trzech powodów wymienionych w ustawie organicznej: funkcjonowania partii jako organizacji nielegalnej, niedemokratyczności struktur partyjnych lub złamania zasad demokratycznego państwa prawa<sup>341</sup>.

Partie polityczne w Hiszpanii finansowane są ze środków publicznych (państwowych oraz wspólnot autonomicznych) w zależności od liczby głosów otrzymanych (oraz miejsc w parlamencie zajętych przez jej kandydatów) w ostatnich wyborach legislacyjnych. Finansowanie ma charakter coroczny i ogranicza się do partii, które zdołały wprowadzić do parlamentu swoich reprezentantów. Subwencje państwowe zależą od rodzaju instytucji, do której partia przedstawia swoich kandydatów w wyborach (inne kwoty występują w przypadku Parlamentu Europejskiego, inne w przypadku Cortes, zaś jeszcze inne w wyborach lokalnych). Oprócz wsparcia ze środków publicznych partie polityczne są uprawnione do finansowania ze środków prywatnych: składek członkowskich, z darowizn od osób fizycznych i prawnych (z ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa), z działalności własnej partii, np. ze sprzedaży materiałów promocyjnych, oraz z dochodów pochodzących z operacji kredytowych. Wszelkie wpływy oraz wydatki partii muszą zostać poddane kontroli Trybunału Obrachunkowego (*Tribunal de Cuentas*)<sup>342</sup>. Pomimo stworzenia transparentnego systemu finansowania partyjnego większość skandali korupcyjnych ostatnich dekad w Hiszpanii wiązała się właśnie z tym zagadnieniem, co zdaniem komentatorów czyni poważne szkody w wizerunku systemu i stanowi zagrożenie dla praworządności<sup>343</sup>.

---

<sup>340</sup> Art. 8.1, LOPP.

<sup>341</sup> Art. 10.2, LOPP.

<sup>342</sup> Szerzej na temat systemu finansowania partii politycznych w Hiszpanii patrz: M. Myśliwiec, *Pozycja...*, s. 157–186.

<sup>343</sup> Por. J. Vilas Nogueira, *Los partidos políticos en España, w: Manual de ciencia...*, s. 274–275.

## 2. Działalność partii politycznych po okresie Transformacji – system dwupartyjny

Bogata tradycja parlamentaryzmu hiszpańskiego w XIX w. wskazuje na dwupartyjny podział hiszpańskiej sceny politycznej. Od momentu wykrystalizowania się nowoczesnych ugrupowań politycznych początkowo Hiszpania była podzielona między liberałów i konserwatystów. Kiedy ci drudzy zbojkotowali politykę sukcesyjną Ferdynanda VII, wyrzucając się poza nawias systemu, wydawało się, że rządy liberałów zapewnią sobie stałe miejsce w Hiszpanii. Nic bardziej mylnego – wkrótce wśród liberałów doszło do rozłamu i część radykalna zaczęła występować jako *progresistas*, zaś część umiarkowana (*modernistas*) rozpoczęła swoją powolną drogę ku konserwatyzmowi. W tym miejscu wypada skonstatować, że to kolejna z odston odwiecznego konfliktu leżącego w naturze Hiszpanii, zwanego „dwoma Hiszpaniami”. W ten sposób bardzo szybko nastąpiła polaryzacja społeczeństwa na płaszczyźnie politycznej, utrwalając podział na zwolenników partii lewicowych (tradycje liberałów przejęli w XX w. socjaliści) i prawicowych.

Pierwsza połowa XX w. to już jednak okres funkcjonowania wielu partii, w tym także regionalnych. W szczególności okres II Republiki ujawnił różnorodność ugrupowań politycznych – od monarchistów i radykalnej prawicy po komunistów.

Wojna domowa i dyktatura Franco to zakaz jakichkolwiek innych sił politycznych poza Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista (pol. Hiszpańska Falanga Tradycjonalistyczna i Zgromadzeń Ofensywy Narodowo-Syndykalistycznej), która była właściwie koalicją ugrupowań prawicowych o różnych odcieniach. Początkowo Franco optował za systemem monopartyjnym, by z czasem dokonać zwrotu w kierunku systemu antypartyjnego. U sczyłku dyktatury zaczęto stopniowo uwzględniać możliwości stowarzyszania się w celu ukazania „kontrastów poglądowych”<sup>344</sup>. Ostatecznie proces przywrócenia pluralizmu politycznego został zakończony uchwaleniem Ustawy o Refor-

---

<sup>344</sup> Por. tamże, s. 277.

mie Politycznej<sup>345</sup> w czasie rządów pierwszego demokratycznego premiera Adolfo Suáreza.

Transformacja ustrojowa pozwoliła na nowo legalnie zinstytucjonalizować się szerokiej gamie hiszpańskich ugrupowań politycznych. W latach *Transición* rządy sprawowała centrowa koalicja Unión de Centro Democrático (pol. Unia Centrum Demokratycznego, UCD) premiera Adolfo Suáreza. Pomimo sukcesu, jaki stanowiło przywrócenie ustroju demokratycznego i uchwalenie Konstytucji, w 1981 r. doszło do nieudanego wojskowego zamachu stanu, a Suárez zrezygnował ze sprawowanej funkcji. Zastąpił go reprezentant UCD Leopoldo Calvo-Sotelo. W wyborach 1982 r. UCD poniosła dotkliwą porażkę, osiągając wynik 6,77% głosów i tracąc aż 157 miejsc w Kongresie Deputowanych przy zachowaniu zaledwie jedenastu. UCD przegrało nie tylko z lewicową PSOE, ale także z prawicową koalicją Alianza Popular (AP). Od tej pory mapa polityczna Hiszpanii uległa polaryzacji. Jak się okazało, urny do głosowania szybko zostały zdominowane przez dwa ugrupowania: PSOE oraz AP (która w 1989 r. zmieniła nazwę na Partido Popular). Od tej pory zaczęły one rządzić naprzemiennie, polaryzując i „betonując” na ponad trzy dekady państwową scenę polityczną.

## a) Partido Socialista Obrero Español

Najpopularniejszą partią po powrocie demokracji szybko stała się Partido Socialista Obrero Español (pol. Hiszpańska Partia Socjalistyczno-Robotnicza, PSOE), zwycięzca czterech kolejnych głosowań w wyborach generalnych w latach 80. i 90. XX w. Ugrupowanie oficjalnie reaktywowało się w okresie Transformacji, gdyż jego początki sięgają 1879 r. Tradycja umiejscawia tę partię na lewicy, będącą od początku istnienia głównym reprezentantem hiszpańskiego proletariatu. Pierwotnie PSOE odwoływała się do ideologii marksistowskiej<sup>346</sup>. Szybko zdobywała poparcie wśród społeczności robotniczej, wprowadzając w 1910 r. pierwszego deputowanego do Kongresu, i od tej chwili na stałe zagościła w parlamencie, jednocześnie systematycznie rozszerzając swoją reprezentację. Po założeniu

---

<sup>345</sup> Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, BOE 4, 05/01/1977.

<sup>346</sup> Dopiero w 1979 r. partia odrzuciła marksizm ideologiczny, optując za nowoczesną polityką centrolewicową. Por. S. Juliá Díaz, *Los socialistas en la política española*, Madrid 1997, s. 507–508.

Kominternu (III Międzynarodówki Komunistycznej) doszło do rozłamu w PSOE – część radykalnych członków odeszła z partii i w 1921 r. założyła Partido Comunista Español (pol. Hiszpańska Partia Komunistyczna, PCE). Gdy do władzy dyktatorskiej doszedł Miguel Primo de Rivera, wydawało się, że dla PSOE nie będzie miejsca na scenie politycznej, tymczasem wobec ustawodawstwa socjalnego wprowadzonego przez dyktatora, poprawiającego los robotników hiszpańskich, PSOE podjęta – wydawałoby się niemożliwą ideologicznie – współpracę z Primo de Riverą.

W okresie II Republiki PSOE stała się jedną z najważniejszych partii hiszpańskich, od razu rozpoczynając od wejścia do koalicyjnego rządu w latach 1931–1933. Od 1936 r. PSOE weszła również do rządu, desygnując ze swoich szeregów dwóch ostatnich republikańskich premierów, którymi byli Francisco Largo Caballero (1936–1937) oraz Juan Negrín (1937–1939). Po objęciu władzy przez dyktaturę Franco, podobnie jak inne partie polityczne, PSOE została zdelegalizowana, a jego członkowie w większości udali się na emigrację, gdzie początkowo wchodzili w skład rządu na wychodźstwie.

Po powrocie demokracji nowa generacja polityków PSOE o postępowych, centrolewicowych poglądach od początku umożliwiła partii osiągnięcie znaczącej pozycji politycznej, co przełożyło się na drugi wynik w dwóch pierwszych wyborach parlamentarnych (1977 i 1979 r.). W 1982 r. PSOE w końcu zwyciężyła, z rekordowym do chwili obecnej wynikiem (48,11%), otrzymując 202 mandaty w Kongresie. Premierem został przewodniczący partii Felipe González. Rządy PSOE charakteryzowały się umiarkowanymi reformami i przyciąganiem kapitału zagranicznego. W czasie trwania rządów PSOE Hiszpania przystąpiła do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1986 r., a w tym samym roku socjaliści powtórzyli sukces w wyborach parlamentarnych. Pomimo przejściowych problemów ze strajkami organizowanymi przez związki zawodowe PSOE wygrała wyścig do parlamentu kolejne trzy razy (1986, 1989 i 1993 r.). Prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw, a także skandale korupcyjne wewnątrz partii doprowadziły do utraty władzy po 14 latach na rzecz PP i przejścia do opozycji na dwie kadencje.

Dopiero odnowa wewnątrzpartyjna i objęcie przewodnictwa przez José Luisa Rodrígueza Zapatero ponownie wywindowały PSOE na pierwsze miejsce w wyborach generalnych 2004 r. Rządy socjalistów przypadły na okres hossy gospodarczej, która zakończyła się gwałtownie wraz z na-

staniem światowego kryzysu ekonomicznego w 2008 r. Jeszcze w tym samym roku PSOE obroniła pozycję lidera w wyborach parlamentarnych, jednak nie zdołała już dokończyć kadencji.

## b) Partido Popular

Partido Popular (pol. Partia Ludowa, PP) to ugrupowanie wywodzące się bezpośrednio z frankistowskiej Falangi, choć od początku dystansujące się od radykalnej prawicy i frankizmu. W skład jej założycieli wchodziłi przedstawiciele nowego pokolenia polityków, którzy pojawili się w szeregach Falangi w latach 60. XX w., o poglądach bardziej liberalnych i demokratycznych niż założyciele ugrupowania z czasów wojny domowej. Młodzi politycy Falangi byli nastawieni na obranie kursu demokratycznego, choć demokrację rozumieli wyłącznie jako przyznanie obywatelom ograniczonej możliwości udziału w sprawach publicznych. Oficjalnie pozwalając na pluralizm ideologiczny, jednocześnie nie zdecydowali się jednak początkowo wyjść poza system monopartyjny<sup>347</sup>.

Kiedy możliwe stało się ponowne zakładanie ugrupowań politycznych, siedem niewielkich partii konserwatywnych utworzyło federację nazwaną Alianza Popular (pol. Sojusz Ludowy, AP). Po początkowych niewielkich sukcesach w pierwszych i drugich wyborach parlamentarnych (1977 i 1979 r.), w których poparcie dla koalicji wyniosło odpowiednio 8,34% i 6,10%, co przelożyło się odpowiednio na 16 i 10 mandatów w Kongresie, AP utworzyła koalicję z mniejszymi partiami centroprawicowymi, liberalnymi i chrześcijańsko-demokratycznymi nazwaną Coalición Democrática (pol. Koalicja Demokratyczna). Przyniosło to efekt w postaci poparcia na poziomie 25,70% w wyborach parlamentarnych w 1982 r. i naczelne miejsce w opozycji do zwycięskiego PSOE. Sukces został powtórzony (tym razem pod nazwą Coalición Popular, pol. Koalicja Ludowa) cztery lata później.

Utrata poparcia w wyborach autonomicznych skłoniła w 1989 r. władze AP do zdefiniowania programu partyjnego, uwypuklającego kurs neoliberalny kosztem konserwatywnego, i zmiany nazwy na Partido Popular. W tym samym roku na czele ugrupowania stanął José María Aznar,

---

<sup>347</sup> Por. E. Górski, dz. cyt., s. 13–14.

który po wyborach parlamentarnych z 1996 r., pierwszych wygranych przez PP, stanął na czele hiszpańskiego rządu. Dwie kadencje, podczas których PP sprawowała władzę, obfitowały w ważne działania, takie jak: likwidacja obowiązkowej służby wojskowej, liczne prywatyzacje przedsiębiorstw państwowych czy zdecydowana postawa w zwalczaniu terroryzmu ETA. Wówczas wśród decydentów partyjnych zrodziło się hasło, któremu będzie hołdować odtąd ideologia PP: „Patriotyzm konstytucyjny XXI w.” („El patriotismo constitucional del siglo XXI”). Głównym celem partii stało się wprowadzenie lojalności wobec Hiszpanii, ale nie tej jednolitej, budowanej przez propagandę frankistowską, ale tej pluralistycznej i zjednoczonej, jak chce tego Konstytucja z 1978 r., Hiszpanii, która miała swoją bogatą tradycję. Podkreślano przy tym, że tożsamość narodu współczesnej Hiszpanii jest oparta nie na etniczności, ale na polityce, historii i kulturze<sup>348</sup>.

Po 2004 r. PP znów musiała przejść na dwie kadencje do opozycji, ustępując miejsca socjalistom. Przegrana w wyborach generalnych nastąpiła na skutek pewnego zmęczenia społecznego rządami partii, której polityka pogrążyła się w stagnacji. Atakowana przez lewicę za działania w sferze gospodarczej, a także przez rosnące w siłę partie peryferyjnych nacjonalizmów, PP podejmowała w końcowym okresie swoich rządów niepopularne decyzje, takie jak udział w wojnie w Iraku czy reforma prawa pracy. Zamach terrorystyczny w Madrycie z 11 marca 2004 r.<sup>349</sup> z pewnością także nie wpłynął pozytywnie na wizerunek rządzącej partii. Kryzys gospodarczy ponownie uitorował drogę do władzy partii centroprawicowej już pod wodzą Mariano Rajoya. Na scenie politycznej Hiszpanii końca XX i początku XXI w. PP pełniła rolę prawicy, partii konserwatywnej, centralistycznej, choć w rzeczywistości sama odwołuje się do haseł raczej centroprawicowych i chadeckich, dystansując się od skrajnej prawicy.

---

<sup>348</sup> Szerzej na temat doktryny PP początków XXI w. patrz: X. M. Núñez Seixas, *Conservadores y patriotas: El nacionalismo de la derecha española ante el siglo XXI*, w: *Nacionalismo español, esencias, memoria e instituciones*, C. Taibo Arias (ed.), Madrid 2007, s. 159–192.

<sup>349</sup> W serii eksplozji bombowych na jednej z najważniejszych stacji kolejowych w Madrycie – Atocha – zginęły tego dnia 193 osoby, zaś ponad 2000 zostało rannych. O zamach oskarżono fanatyków islamskich. Wybory generalne odbyły się zaledwie trzy dni później. Na temat przyczyn i konsekwencji zamachu patrz szerzej: Z. Jakubowska, *Madryt 11 marca*, Warszawa 2005.

## c) Hiszpański duopol partyjny przełomu XX i XXI w.

Od 1977 r., kiedy stało się możliwe ponowne rejestrowanie ugrupowań politycznych w Hiszpanii, system partyjny ewoluował w kierunku duopolu z wyraźną polaryzacją doktrynalną na linii lewica–prawica przy jednoczesnej słabości lub niekiedy zaniku jakichkolwiek partii centrowych. O ile w pierwszych latach przywróconej demokracji system przybrał charakter względnej wielopartyjności, co wydaje się jak najbardziej zrozumiałe wobec fali euforii wywołanej możliwością swobodnego zrzeszania się, o tyle szybko wyklarowały się dwa przeciwstawne obozy skupiające zdecydowaną większość zwolenników partykularnych idei zarówno prawicowych, jak i lewicowych. Charakterystyczny dla hiszpańskiego systemu partyjnego jest fakt, że nieprzerwanie od 1982 r. dwie największe partie zajmowały zwykle ok. 300 z 350 miejsc w Kongresie (najmniej w 1989 r. – 282, najwięcej w 2008 r. – 323), co inne partie czyniło jedynie obserwatorami zmagania dwóch hegemonów, jednak wobec zwykle dość wyrównanych wyników PSOE i PP nieraz właśnie małe ugrupowania stały się podmiotami decydującymi o losach poszczególnych procesów legislacyjnych.

UCD odegrała bardzo istotną rolę w ugruntowywaniu systemu demokratycznego, jednak w dłuższym czasie okazało się, że w hiszpańskiej polityce nie ma miejsca dla silnej partii *stricte* centrowej. Jej następcą – Centro Democrático y Social (pol. Centrum Demokratyczne i Społeczne, CDS) – zaistniał jeszcze w wyborach w 1986 i 1989 r., zdobywając odpowiednio 19 i 14 mandatów, by później już nigdy nie wrócić do parlamentu i ulec rozwiązaniu w pierwszej dekadzie XXI w. Faktem natomiast pozostaje, że obie najważniejsze partie hiszpańskie zaczęły spoglądać w stronę centrum i ani PSOE nie była już dawną partią robotniczą, ani też AP (a później PP) nie odwoływała się do idei frankistowskich.

Specyficzny model partyjny, który wykształciła Hiszpania końca XX w., nazwany został w piśmiennictwie „dwupartyjnością niedoskonałą”<sup>350</sup>, w której dwie silne partie zajmowały skrajne wobec siebie pozycje, jednak umiejscowione były bardziej w środku sceny politycznej, a dla bardziej radykalnych ugrupowań zwykle brakowało miejsca w parlamen-

<sup>350</sup> J. Vilas Nogueira, dz. cyt., s. 280.

cie lub przypadają im marginalne pozycje. Do takich radykalnych partii lewicowych należała przede wszystkim we wczesnych latach 80. XX w. PCE, a później stworzona przez nią koalicja Izquierda Unida (pol. Zjednoczona Lewica, IU). Ważną rolę od początku przywrócenia demokracji odgrywały też partie regionalne, w szczególności dwie stosunkowo silne: katalońska CiU oraz baskijska EAJ – PNV, o których będzie mowa poniżej. Na nich kończy się wyliczanie sił politycznych w Hiszpanii końca XX i początku XXI w.

Względna równowaga pomiędzy prawicą i lewicą<sup>351</sup> kazała zwycięskiej partii zwykle szukać porozumienia właśnie z małymi partiami radykalnymi lub regionalnymi, ale nigdy na zasadzie koalicji, której do 2020 r. na szczeblu centralnym w Hiszpanii nie było. Często to właśnie głosy IU, CDS lub też partii regionalnych decydowały o utworzeniu lub rozwiązaniu rządu i o postęпах w procesie legislacyjnym.

### 3. Wzrost znaczenia nacjonalistycznych partii regionalnych

Hiszpańska scena polityczna charakteryzuje się dużym wpływem partii regionalnych na życie polityczne państwa. Nie dotyczy to jednak wyłącznie polityki lokalnej na poziomie prowincji czy wspólnoty autonomicznej, ale także instytucji ogólnopaństwowych, w których regularnie swoich przedstawiciele mają regionalne partie: baskijskie, katalońskie, kanaryjskie, zazwyczaj też galisyjskie, aragońskie i nawarskie, a także czasami przedstawiciele innych regionów, jak np. ostatnio Partido Regionalista de Cantabria (pol. Partia Regionalistyczna Kantabrii, PRC). Regiony posiadające rozbudowaną strukturę partii lokalnych w stosunku do ogólnopaństwowego systemu partyjnego charakteryzują się autonomicznymi subsystemami partyjnymi (*subsistema autonómico de partidos*)<sup>352</sup>.

---

<sup>351</sup> PSOE większością bezwzględną dysponowała jedynie podczas trzech kolejnych kadencji rządów Felipe Gonzáleza, w latach (1982–1993), a PP dwukrotnie: podczas drugiej kadencji rządów José Marii Aznara (1996–2000) oraz pierwszej kadencji Mariano Rajoya (2012–2016).

<sup>352</sup> Por. J. Vilas Nogueira, dz. cyt., s. 279.

Fenomen partii regionalnych, nazywanych w piśmiennictwie partiami o charakterze niepaństwowym (*Partidos de Ámbito No Estatal*)<sup>353</sup>, polega na ich znaczeniu wśród społeczności lokalnych, w miejscach ich pochodzenia i wiąże się z tradycjami nacjonalizmów peryferyjnych opisanych wcześniej. Oczywiście nie jest to zjawisko odosobnione w skali europejskiej – potężne regionalne partie polityczne występują niemal we wszystkich państwach Europy Zachodniej, a także od niedawna pojawiają się w środkowo-wschodniej części kontynentu<sup>354</sup>. Jednak hiszpańska scena regionalnych partii politycznych ma najbogatszą tradycję i największy wpływ na rzeczywistą politykę nie tylko lokalną, ale także państwową. Wynika to ze specyfiki społeczeństwa hiszpańskiego oraz z obowiązującego obecnie modelu prawnoustrojowego.

System wyborczy w wyborach ogólnopaństwowych (wybory generalne do *Cortes Generales* oraz wybory do Parlamentu Europejskiego) sprzyja nie tylko silnym partiom państwowym, ale także regionalnym, które zdobywając mniejszą liczbę głosów w skali kraju, zdobywają większą reprezentację w parlamencie od partii średniej wielkości, które zdecydowały się działać na terenie całej Hiszpanii<sup>355</sup>. Stąd parlament hiszpański do chwili wystąpienia kryzysu gospodarczego w 2008 r. przeważnie charakteryzował się duopolem dwóch najsilniejszych partii ogólnopaństwowych oraz szeregiem reprezentantów najsilniejszych partii regionalnych, w tym dwóch najistotniejszych: katalońskiej koalicji *Convergència i Unió* (pol. Konwergencja i Unia, CiU) oraz baskijskiej *Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco* (pol. Baskijska Partia Nacjonalistyczna, EAJ – PNV), obu nacjonalistycznych, ale nastawionych na współpracę z rządem centralnym, przeciwstawiającym się tendencjom separatystycznym. Druga dekada XXI w. z jednej strony zredukowała liczbę partii regionalnych z reprezentacją ogólnopań-

---

<sup>353</sup> Twórcą sformułowania jest wybitny konstytucjonalista hiszpański Isidre Molas, który definiuje je jako partie, których podstawowy zasięg jest terytorialnie węższy od państwowego. I. Molas, *Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos*, w: *Teoría y práctica de los partidos*, P. De Vega (ed.), Madrid 1977, s. 188.

<sup>354</sup> Na temat rozwoju partii regionalnych na kontynencie w odniesieniu do tradycji hiszpańskiej patrz szerzej: R. Dandoy, *Ethno-Regionalist Parties in Europe: A Typology*, „*Perspectives on Federalism*” 2010, Vol. 2, Issue 2, s. 194–220.

<sup>355</sup> Por. M. Myśliwiec, *Pozycja...*, s. 206–213.

stwową<sup>356</sup>, z drugiej jednak powiększyła się liczba mandatów zdobywanych przez członków partii regionalnych, a co chyba najważniejsze, w siłę urosły partie o ideologii separatystycznej zarówno w Katalonii, jak i – w mniejszym stopniu – w Kraju Basków.

Regionalne partie polityczne w Hiszpanii reprezentują różne ideologie polityczne – od skrajnie prawicowych do radykalnie lewicowych. Statystycznie najwięcej ugrupowań lokalnych umiejscawia się po lewej stronie mapy politycznej, gdyż tradycyjnie regionalizm w Hiszpanii łączy się z ideologią socjalistyczną, decentralistyczną, liberalną, podczas gdy prawica utożsamiana jest z konserwatystami dążącymi do wzmocnienia centralizmu państwowego. Ważniejszy jednak niż polityczno-społeczny pozostaje podział nastawienia partii regionalnych do jedności Hiszpanii. Większość partii regionalnych jest nastawiona na współpracę z instytucjami ogólnopństwowymi, jednak część z nich optuje za niepodległością regionu, z którego się wywodzą. Najważniejszymi obecnie partiami separatystycznymi w Hiszpanii pozostają katalońskie: Eusquerra Republicana de Catalunya (pol. Lewica Republikańska Katalonii, ERC), koalicja Junts per Catalunya (pol. Razem dla Katalonii, JxC) i Candidatura d'Unitat Popular (pol. Kandydatura Jedności Ludowej, CUP), baskijski Euskal Herria Bildu (pol. Zjednoczyć Kraj Basków, EH Bildu), a w mniejszym stopniu galijski BNG, wszystkie posiadające po 2019 r. reprezentację w Kongresie Deputowanych w łącznej liczbie 27 mandatów. Oznacza to, że tzw. partie etnoregionalne, których program opiera się zasadniczo na kontestowaniu istniejącego ładu konstytucyjnego, stanowią niemal 8% deputowanych. Jest to siła odśrodkowa, z którą wcześniej w parlamencie hiszpańskim się nie spotkano.

To, jak bardzo zakorzeniona jest tradycja działalności partii regionalnych w Hiszpanii, jasno obrazuje ich historia. Wystarczy wspomnieć, że już w 1895 r. założono działające do chwili obecnej i – co więcej – permanentnie odgrywająca kluczową rolę w baskijskiej polityce EAJ – PNV. W tym samym czasie pojawiły się też pierwsze zorganizowane partie

---

<sup>356</sup> Swoich przedstawicieli w parlamencie hiszpańskim straciły regularnie wcześniej wybierane: Partido Andalucista (pol. Partia Andaluzyjska), Partido Aragones (pol. Partia Aragońska), a wielkie problemy z uzyskaniem mandatu zaczął mieć Bloque Nacionalista Galego (pol. Galisyjski Blok Nacjonalistyczny, BNG).

w Katalonii<sup>357</sup> oraz w Galisji<sup>358</sup>. W skomplikowanej sytuacji politycznej Hiszpanii XX w. część działaczy regionalnych zmuszona była do emigracji, uciekając przed prześladowaniami władz centralnych, stąd niektóre ugrupowania polityczne powstawały na obczyźnie, jak choćby założona na Kubie w 1924 r. centroprawicowa Partido Nacionalista Canario (pol. Kanaryjska Partia Nacjonalistyczna, PNC)<sup>359</sup>, aktywna w polityce regionalnej do dziś.

Drugim okresem, który sprzyjał zawiązywaniu się zinstytucjonalizowanych ugrupowań politycznych w regionach, był krótki czas II Republiki. Wówczas (w 1931 r.) powstała choćby katalońska ERC, dziś również mająca spory wpływ na lokalną politykę, a także regularnie delegująca swoich reprezentantów do ogólnoparlamentowego parlamentu. W tym samym roku także w Katalonii utworzono centroprawicową Unió Democràtica de Catalunya (pol. Unia Demokratyczna Katalonii, UDC), która zrzeszała część dawnych karlistów oraz członków innych katalońskich ugrupowań prawicowych i centroprawicowych. Partia przetrwała na emigracji okres dyktatury Franco, by stanowić jeden z filarów koalicji CiU, hegemonia politycznego pierwszych dekad autonomicznej Katalonii po powrocie demokracji<sup>360</sup>.

Wysyp regionalnych partii politycznych w Hiszpanii nastąpił wraz z powrotem demokracji. Szybko okazało się, że w regionach o największym poczuciu odrębności ugrupowania regionalne zdominowały lokalne sceny polityczne. I tak w Kraju Basków EAJ – PNV regularnie zwyciężała zarówno w wyborach państwowych, jak i lokalnych, niezmiennie desygnując do parlamentu hiszpańskiego od 5 do 8 deputowanych na 18 możliwych miejsc do

---

<sup>357</sup> W tym czasie powstały Centre Nacional Català (pol. Katalońskie Centrum Narodowe) oraz Unió Regionalista (pol. Unia Regionalistyczna), które szybko połączyły się w *Lliga Regionalista* (pol. Liga Regionalistyczna), będącą główną siłą katalońskiej polityki do czasu powołania II Republiki, choć krytykowaną przez współczesnych za oportunizm oraz współpracę z rządem centralnym. Liga Regionalistyczna nie odrodziła się po powrocie demokracji. Por. A. Perucho, *Kwestja katalońska*, w: *Ruch regionalistyczny w Europie*, A. Patkowski (red.), t. 1, Warszawa 1934, s. 253; A. Balcells, dz. cyt., s. 71 i n. Do wybuchu wojny domowej powstało wiele katalońskich partii regionalnych, które odgrywały znaczącą rolę w polityce regionalnej. Patrz rozdział o nacjonalizmie katalońskim.

<sup>358</sup> Szerzej patrz: M. Myśliwiec, *Pozycja...*, s. 123–124.

<sup>359</sup> J. Hernández Bravo de Laguna, *El nacionalismo y el regionalismo canarios en torno al siglo XX*, „Cuadernos del Ateneo” 2004, núm. 18, s. 15.

<sup>360</sup> Szerzej na temat genezy i losów UCD patrz: M. Myśliwiec, *Katalonia na drodze do niepodległości?*, Bytom 2006, s. 42–52.

uzyskania w trzech prowincjach baskijskich<sup>361</sup>. W wyborach autonomicznych EAJ – PNV tylko raz, w 1986 r., ustąpiła miejsca socjalistom, zaś dwukrotnie rządziła w koalicji z Eusko Alkartasuna (2001 i 2005 r.), w pozostałych przypadkach będąc samodzielnie u władzy w regionalnym parlamencie.

W Katalonii arenę polityczną zdominowała centroprawicowa nacjonalistyczna koalicja CiU, której liderem był legendarny Jordi Pujol, przez 23 lata prezydent katalońskiej *Generalidad*, którego polityka, choć nacjonalistyczna, opierała się na współpracy z rządem centralnym. Przez ten okres CiU nieprzerwanie rządziła w Katalonii, wysyłając także silną reprezentację do parlamentu hiszpańskiego, nawet w liczbie 18 deputowanych (1986 i 1989 r.). W 2003 r. CiU została zdetronizowana przez koalicję ugrupowań nacjonalistycznych stworzoną przez lokalną ekspozyturę PSOE (Partido de los Socialistas de Cataluña, pol. Partia Socjalistów Katalonii, PSC), ERC oraz ekosocjalistyczną koalicję Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa (ICV – EUiA), która rządziła przez dwie kadencje, do 2010 r., gdy znów do władzy w Katalonii powróciła CiU. Po rozpadzie koalicji CiU w wyborach autonomicznych w 2015 r. zwyciężyła koalicja niepodległościowa Junts pel Sí (pol. Razem dla Tak, JxS), powstała z części członków CiU oraz innych ugrupowań secesyjnych, zaś w 2017 r., po nieudanej próbie odebrania się Katalonii od Hiszpanii, zwyciężyła partia Ciudadanos, ale rząd autonomiczny utworzyła koalicja nacjonalistyczna JxC oraz ERC.

Także w wyborach do parlamentu ogólnopaństwowego w Katalonii dominują partie regionalne. Jedynym poważniejszym graczem z partii ogólnopaństwowych pozostaje PSOE, jednak nawet jedna z największych partii w Hiszpanii działa w Katalonii nie bezpośrednio, ale przez swojego reprezentanta PSC. W ostatnich latach na uwagę zasługuje wynik wyborczy Ciudadanos, partii wprawdzie ogólnopaństwowej, ale o korzeniach katalońskich. Dla zobrazowania, jak bardzo Katalończycy przywiązani są do lokalnych ugrupowań, warto przywołać fakt zwykle bardzo niskiego wyniku wyborczego delegacji PP<sup>362</sup>.

---

<sup>361</sup> EAJ – PNV ubiega się także o głosy w Nawarze, jednak z dużo mniejszym powodzeniem niż w Kraju Basków. Jak dotąd nie wprowadziła swojego kandydata do Kongresu Deputowanych.

<sup>362</sup> Nawet podczas wyborów generalnych w 2011 r., wygranych przez PP, w Katalonii przedstawiciele tej partii otrzymali jedynie 20,71% głosów w skali regionalnej, w pierwszych wyborach generalnych w 2019 r. PP Catalá otrzymała zaś poparcie rządu 4,88% oddanych głosów w Katalonii, niewiele niższe niż podczas rekordowo słabych pod względem wyniku wyborów do parlamentu autonomicznego w 2017 r. (4,23%). Katalończycy byli wówczas zniechęceni do partii po działaniach rządu premiera Rajoya w trakcie kulminacji kryzysu niepodległościowego w Katalonii.

Na Wyspach Kanaryjskich nieco na siłę straciła Coalición Canaria, jednak wciąż regularnie desygnuje 1–2 deputowanych w każdym wyborach państwowych, a w parlamencie autonomicznym znajduje się wciąż wśród trzech największych ugrupowań. Ciekawie wygląda sytuacja w kanaryjskim okręgu wyborczym wyspy La Gomera, gdzie od lat zwycięża lokalne zgrupowanie wyspiarskie Agrupación Socialista Gomera, obsadzające wszystkie trzy mandaty przysługujące okręgowi w parlamencie autonomicznym. To niewielkie ugrupowanie jest dobitnym przykładem przywiązania lokalnej społeczności do partii regionalnych, w tym przypadku w skali mikro.

Od wystąpienia kryzysu gospodarczego w 2008 r. w Hiszpanii przeprowadzono sześciokrotnie wybory do parlamentu ogólnopństwowego oraz czterokrotnie do parlamentów autonomicznych. Wyniki wyborów wyraźnie wskazują tendencję rosnącego poparcia dla partii regionalnych. W dwóch kolejnych wyborach przeprowadzonych w 2019 r. partie regionalne były reprezentowane w parlamencie ogólnopństwowym przez 37 (wybory wiosenne) i rekordowych 41 (wybory jesienne) deputowanych, co stanowi 11,71% wszystkich miejsc w Kongresie Deputowanych. Wcześniej w pierwszych wyborach po wybuchu kryzysu gospodarczego 2011 r. wyborcy również bardziej ufali partiom regionalnym (38 mandatów). Można zauważyć, że wprawdzie w wyborach 2015–2016 partie regionalne uzyskały słabszy wynik (odpowiednio 26 i 25 mandatów), ale wpływ na taki rezultat miały okresy reorganizacji partii secesyjnych w Katalonii (rozpad CiU) oraz Kraju Basków (formowanie się EH Bildu), a także masowa popularność Podemos i Ciudadanos, nowych partii ogólnopństwowych, które włączyły w swoje orbity niektóre ruchy regionalne, a zatem pozbawiły głosów część tradycyjnych ugrupowań regionalnych.

Wybory do Parlamentu Europejskiego też wskazują na rosnącą siłę partii regionalnych. W dwóch głosowaniach w drugiej dekadzie XXI w. (2014 i 2019 r.) ugrupowania lokalne zyskały łącznie 7 mandatów na 54 przysługujące Hiszpanii. Jest to wynik w okolicach 13%, nieznacznie gorszy jedynie od wyborów z 1999 r., kiedy partie regionalne zajęły 9 miejsc z 64 przewidzianych dla iberyjskich polityków w Brukseli. W pozostałych przypadkach rezultaty były dużo słabsze, a należy pamiętać, że partiom regionalnym jest trudniej uzyskać mandaty w strukturach europejskich, gdyż inna ordynacja wyborcza wymusza na nich łączenie się w koalicje ogólnopństwowe, głosy liczone są bowiem na szczeblu państwowym, nie zaś

w prowincjach, jak przy okazji wyborów generalnych. Ponadto nie istnieje w tym przypadku żaden próg wyborczy<sup>363</sup>.

Nie wchodząc w zawitości wyborów do parlamentów autonomicznych i wyborów municypalnych<sup>364</sup>, łatwo podzielić hiszpańskie wspólnoty autonomiczne na te, w których partie regionalne odgrywają rolę marginalną, ustępując zdecydowanie partiom ogólnopłaństwowym, a także – przeciwnie – te, w których ugrupowania lokalne dominują nad państwowymi. Do tych ostatnich zalicza się: Katalonię, Kraj Basków, a także Nawarę, co nie jest niespodzianką, zważywszy na wspomniane już wyżej najbardziej rozwinięte poczucie odrębnej tożsamości narodowej w społeczeństwach tych regionów. Wreszcie trzecią grupę wspólnot autonomicznych stanowią te, w których występuje system mieszany – partie ogólnopłaństwowe muszą zawierać koalicje i liczyć się z głosami partii regionalnych.

Pomimo rosnącego znaczenia partii regionalnych nie mają one szans na wygranie wyborów parlamentarnych w Hiszpanii. Wynika to z prostej arytmetyki i faktu, że ubiegają się o mandaty wyłącznie na terenie ograniczonej liczby prowincji w swoich regionach, a zatem reprezentują jedynie ułamkową część wszystkich wyborców. Nie jest zatem możliwe, żeby w Madrycie głosowano na partie baskijskie czy katalońskie. Do chwili obecnej nie zdarzyło się także, żeby partie regionalne weszły do rządu koalicyjnego, co zresztą w przypadku partii etnoregionalnych nie byłoby możliwe ze względu na ich program oparty na podsycaniu antagonizmów na linii centrum–peryferie<sup>365</sup>. Niemniej jednak ich obecność w parlamencie jako reprezentantów interesów regionalnych jest pożądana, a ich głos jest często decydujący w sytuacjach, w których wynik głosowania w Izbie Deputowanych jest zależny od kilku głosów, jak było choćby w przypadku utworzenia rządu koalicyjnego na początku 2020 r. Wówczas zwolennicy i przeciwnicy koalicji zabiegali o głosy deputowanych z partii regional-

---

<sup>363</sup> Art. 214 i 216, LOREG.

<sup>364</sup> Wyczerpującą analizę znaczenia partii regionalnych na podstawie wyników wyborów do parlamentów autonomicznych i wyborów lokalnych daje w cytowanej już monografii M. Myśliwiec, *Pozycja...*, s. 288–413.

<sup>365</sup> Por. M. Myśliwiec, *Partie nacjonalistyczne u progu XXI wieku. Przykład Hiszpanii*, w: *Współczesne nacjonalizmy*, M. Jeziński (red.), Toruń 2008, s. 269–283.

nych, które w zdecydowanej większości były przeciwko utworzeniu nowego rządu<sup>366</sup>.

System wyborczy faworyzujący tradycyjne ugrupowania regionalne jest wypracowanym kompromisem uregulowanym w Konstytucji oraz Ustawie Organicznej o Generalnym Ustroju Wyborczym. Wskazuje na prawnoustrojową specyfikę hiszpańskiego państwa, uwzględniającą aspirację regionalnych polityków do uczestniczenia w procesie legislacyjnym w imieniu lokalnych społeczeństw. W tym względzie wydaje się, że nie ma możliwości rozszerzenia kompetencji reprezentacji regionalnej na forum państwowym, jednak wzrost znaczenia partii regionalnych jest jasnym sygnałem oznaczającym spadek zaufania wyborców do tradycyjnych partii ogólnopaństwowych.

## 4. Nowe partie na hiszpańskiej scenie politycznej

Kryzys konstytucyjny spowodował woltę na scenie partii politycznych Hiszpanii. Tradycyjne ugrupowania znalazły się w odwrocie, coraz mocniej naciskane przez nowe partie, powstające spontanicznie i oddolnie na fali obywatelskiego niezadowolenia z działań dotychczasowych hegemonów politycznych: PP i PSOE. W szczególności młodzi Hiszpanie zaczęli szukać alternatyw dla duopolu nieprzerwanie naprzemiennie sprawującego władzę w demokratycznej Hiszpanii.

Wzrost znaczenia partii peryferyjnego nacjonalizmu, w szczególności baskijskich i katalońskich, następnie światowy kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r. i szczególnie mocno dotknął Hiszpanii, a w końcu polityka tradycyjnych partii niezaspokajająca potrzeb obywateli spowodowały utworzenie ruchów oddolnych, z których największy nazwano później 15-M. Ruch był pokłosiem największej spontanicznej manifestacji obywateli w dziejach demokratycznej Hiszpanii, obejmującej swym zasięgiem całe państwo. Demonstracja odbyła się 15 maja 2011 r., stąd nazwa przedsięwzięcia, i skierowana była przeciw duopolowi partyjnemu PP i PSOE (skandowano hasła przeciw rządowi PPSOE – anagram utworzony

---

<sup>366</sup> Na rzecz ukonstytuowania się rządu głosowały: EAJ – PNV, Nueva Canarias, BNG oraz aragońskie Teruel Existe, a zatem partie ideologicznie nieseparatystyczne.

ze skrótów dwóch konkurencyjnych partii). Protestujący domagali się otwarcia państwa na demokrację partycypacyjną i bardziej bezpośredniego wpływu obywateli na politykę<sup>367</sup>.

W związku z tym, że manifestacje 15-M miały podłoże głównie ekonomiczne, nie zabrakło haseł nawołujących do końca dominacji banków i wielkich korporacji. Na bazie demonstracji 15-M i kolejnych zaczęły powstawać nowe oddolne ugrupowania polityczne<sup>368</sup>. Pierwszą nową partią była Partido-X (pol. Partia-X), założona w styczniu 2013 r. Jej głównym hasłem było dążenie do wzmocnienia demokracji bezpośredniej za pomocą ogólnodostępnych środków cyfrowych, przede wszystkim dzięki szerszej partycypacji obywatelskiej, poddaniu władzy kontroli obywatelskiej w wirtualnej rzeczywistości, a także wprowadzeniu instytucji permanentnego referendum cyfrowego. Po nieudanym starcie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., w których poparcie dla partii wyniosło poniżej 1%, Partido-X wycofała się z aktywnego życia politycznego, skupiając się głównie na dozorowaniu prawidłowości podczas głosowań wyborczych i transparentności działań władz państwowych. Do dziś pozostaje także wzorcem partii technopolitycznych – jako jedna z pierwszych na świecie odwołała się w swoim programie do uprawiania polityki za pomocą nowoczesnych rozwiązań cyfrowych<sup>369</sup>.

Największe znaczenie wśród ugrupowań wywodzących się z ruchu 15-M na przestrzeni dłuższego okresu zdobyła założona w 2014 r. partia Podemos (pol. Możemy), ugrupowanie centrolewicowe, określające się jako socjaldemokratyczne, z mocnymi tendencjami egalitarnymi i antysystemowymi, posądzane o populizm<sup>370</sup>.

<sup>367</sup> Ó. López, *Del 15M al procés: La gran transformación de la política española*, Barcelona 2018, s. 39–51.

<sup>368</sup> O fenomenie kształtowania się nowych partii politycznych na bazie Ruchu 15-M patrz szerzej: J. Lobera, *De movimientos a partidos. La cristalización electoral de la protesta*, „Revista Española de Sociología” 2015, núm. 24, s. 97–105.

<sup>369</sup> R. Feenstra, *Red Ciudadana Partido X: trabajo en red por la democracia y la transparencia*, w: *Ya nada será lo mismo. Los efectos del cambio tecnológico en la política de los partidos y el activismo juvenil*, J. Subirats (ed.), Madrid 2015, s. 222–230.

<sup>370</sup> Program polityczny dostępny jest na stronie internetowej partii: *Programa de Podemos. Las razones siguen intactas*, Internet, [https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos\\_programa\\_generales\\_10N.pdf](https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_generales_10N.pdf) [dostęp: 5.01.2020]. Por. Y. Meyenberg, *Disputar la democracia. El caso de Podemos en España*, „Nueva Época” 2017, Año 62, núm. 230, s. 232–237.

W pierwszych wyborach, w których uczestniczyła, czyli do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., Podemos uzyskała niespodziewanie wysoki wynik 7,97%, wysyłając w efekcie do Brukseli pięciu reprezentantów. Rok później w wyborach do Cortes, wraz z regionalnymi partiami stowarzyszonymi<sup>371</sup>, otrzymała zaskakujące 20,66% głosów, tracąc jedynie 1,4% do PSOE, co dało jej 69 miejsc w parlamencie i pozycję trzeciej siły politycznej Hiszpanii. W powtórzonych wyborach 2016 r. koalicja Unidas Podemos, do której zaproszono m.in. Izquierda Unida (pol. Zjednoczona Lewica), wraz z regionalnymi partiami stowarzyszonymi<sup>372</sup> zdobyła 71 mandatów, tym samym ugruntowując swoją pozycję.

Pomimo deklaracji charyzmatycznego lidera partii Pablo Iglesiasa o potrzebie szerszego uczestnictwa społeczeństwa w polityce i tworzenia nowych porozumień partyjnych<sup>373</sup> poparcie dla Unidas Podemos zmalało podczas dwukrotnych wyborów w 2019 r. Koalicja wypadła poza podium ugrupowań politycznych, jednak nadal stanowiła dość istotną siłę w Izbie Deputowanych, otrzymując kolejno 14,31% oraz 9,8% głosów, co przełożyło się na 30 oraz 26 reprezentantów w izbie niższej parlamentu. Podobny wynik (10,05%) uzyskała w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. Obserwatorzy hiszpańskiej sceny politycznej widzą przyczynę tej recesji w wyczerpaniu argumentów oraz zatraceniu przez ruch hegemonii dyskursywnej, tak istotnej w jego początkach<sup>374</sup>. Popularności partii nie przyniosło także niezdecydowanie odnośnie do nacjonalizmów peryferyjnych – początkowo popierano prawo do samostanowienia regionów, później się z niego wycofano<sup>375</sup>. Niemniej jednak wobec niemożności samodzielnego utworzenia rządu przez zwycięską PSOE Unidas Podemos po długich negocjacjach weszło w skład nowego koalicyjnego rządu w styczniu 2020 r., co oznacza, że pierwszy raz w historii partia, która nie

---

<sup>371</sup> Na mocy porozumienia regionalnych ugrupowań politycznych powstałych na fali protestów obywatelskich do Podemos dołączyły, wybierając wspólną strategię wyborczą: En Comú Podem (Katalonia), Compomis-Podemos-És el Moment (Wspólnota Walencji) oraz En Marea (Galisja).

<sup>372</sup> Pod wspólnymi hasłami z koalicją Unidos Podemos startowały regionalne partie: En Comú Podem (Katalonia), A la Valenciana (Wspólnota Walencji) oraz En Marea (Galisja).

<sup>373</sup> P. Iglesias, J. Pérez Royo, *Crisis constitucional e impulso constituyente. Diálogos sobre España*, Madrid 2018, s. 76.

<sup>374</sup> Ó. López, dz. cyt., s. 17.

<sup>375</sup> A. Nacarino-Bravo, *La convergencia nacionalpopulista*, w: *Anatomía...*, s. 136–137.

wywodzi się z tradycyjnych struktur, ale powstała jako samorządny ruch społeczny, będzie współzrządzić Hiszpanią.

Miejsce Unidas Podemos jako trzeciej siły politycznej w końcu drugiej dekady XXI w. chwilowo zajęło inne nowe ugrupowanie na scenie partyjnej Hiszpanii – partia Ciudadanos (pol. Obywatele, C's), która swój rodowód czerpie z oddolnego regionalnego ruchu obywatelskiego założonego przez grupę intelektualistów katalońskich. Ugrupowanie narodziło się w Barcelonie w 2005 r. jako Ciutadans de Catalunya (pol. Obywatele Katalonii), zaś rok później zostało zarejestrowane jako partia polityczna. Głównym założeniem wczesnych C's była chęć przeciwstawienia się nacjonalistycznym partiom katalońskim jako polityczna alternatywa, do której mieli akces zwolennicy pozostania regionu w strukturach państwowych. Bezpośrednią zaś przyczyną sformowania Ciudadanos stał się sprzeciw wobec planów reformy Statutu Autonomicznego Katalonii, do której ostatecznie doszło w 2006 r. Choć partia początkowo pozostawała na marginesie wielkiej polityki<sup>376</sup>, szybko rozszerzyła swoją działalność na inne wspólnoty autonomiczne.

Pierwszym poważnym celem na mapie politycznej Hiszpanii stały się dla C's wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., gdy udało im się wprowadzić do Brukseli dwóch reprezentantów z wynikiem 3,16% głosów w skali państwowej. Ekspansja partii na teren całej Hiszpanii przez zawieranie sojuszków oraz wchłanianie innych mniejszych ugrupowań nasiliła się w latach 2014–2015, co dało efekt w postaci uzyskania miejsc niemal we wszystkich parlamentach autonomicznych w wyborach z 2015 r. i było potwierdzeniem aspiracji do zajęcia czwartego miejsca wśród partii hiszpańskich. W tym samym roku dzięki programowi opowiadającemu się przeciw secesji Katalonii partia wysforowała się na drugie miejsce w swoim macierzystym regionie (17,93% głosów, co przełożyło się na 25 miejsc w parlamencie autonomicznym), ustępując jedynie nacionali-

<sup>376</sup> W 2006 r. C's uzyskali jedynie 3,09% poparcia w wyborach do Parlamentu Katalonii, co przełożyło się na skromne trzy mandaty ze 135 możliwych. W wyborach ogólnopństwowych z 2008 r. wynik 0,18% głosów nie przełożył się oczywiście na żadną reprezentację w Cortes, podobnie jak słaby wynik w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. (0,14%). Kolejne wybory do parlamentu katalońskiego (2010 r.) dały ponownie trzy miejsca z wynikiem 3,24% i dopiero kryzys gospodarczy oraz ruch 15-M dały impuls do zdobywania większego poparcia wyborców (7,56% i dziewięć mandatów w parlamencie katalońskim po wyborach z 2012 r.). Por. A. Barrio, *Ciutadans, de la irrelevancia a liderar la oposició*n, w: *La política del proceso: actores y elecciones (2010–2016): el sistema político catalán en tiempos de crisis y cambio*, J. Marcet, L. Medina (eds.), Barcelona 2017, s. 125–137.

stom z koalicji *Junts pel Sí* i stając się w ten sposób liderem katalońskiej opozycji. Ugruntowaniem pozycji C's jako czwartej siły politycznej w Hiszpanii stał się wynik uzyskany w wyborach do *Cortes Generales* w 2015 r., powtórzonych w 2016 r., gdy partia uzyskała odpowiednio 13,93% i 13,05%, wprowadzając do parlamentu silną reprezentację 40, a następnie 32 deputowanych.

Po wydarzeniach z 2017 r. C's wygrali wybory w Katalonii (choć pozostali w opozycji), zaś w pierwszych wyborach do parlamentu w 2019 r. wyprzedzili *Podemos* z wynikiem 15,68% głosów (57 miejsc). Utrzymali to miejsce także w przeprowadzonych miesiąc później wyborach do Parlamentu Europejskiego z poparciem 12,18%, co przełożyło się na 8 mandatów. W powtórzonych wyborach tego samego roku partia przeżyła srogi zawód, notując poparcie zaledwie na poziomie 6,79% i zachowując tylko 10 miejsc wśród deputowanych, co zakończyło się dymisją przewodniczącego partii, którym od początku jej istnienia był Albert Rivera Díaz<sup>377</sup>.

*Ciudadanos* określają się jako partia prokonstytucyjna, centrolewicowa (choć należałoby wskazać, że jest to partia najbardziej zbliżona do centrum ze wszystkich ugrupowań hiszpańskich), postnacionalistyczna, liberalna<sup>378</sup>. Po zmianie na stanowisku lidera, którym została Inés Arrimadas, partia z pewnością pozostanie znaczącą siłą regionalną w Katalonii jako przeciwwaga dla wciąż aktywnych nacjonalistów. Czy jednak zdoła odbudować swoją ogólnopolską pozycję? Nie wydaje się to możliwe, jeśli nie zreformuje swojego programu, który w wielu kwestiach powieli się z *Podemos*, a jednocześnie nie jest zbyt wyrazisty, by stać się alternatywą dla *PSOE*. Bycie partią centrową w Hiszpanii jest bardzo trudne ze względu na wyraźne podziały społeczne „prawica–lewica” i stąd brak bardziej znaczących ugrupowań w tym miejscu sceny politycznej. Polaryzacja społeczna powoduje, że *Ciudadanos*, żeby przetrwać na arenie państwowej, muszą wyostrzyć swoje hasła przewodnie i starać się pozyskać elektorat niezdecydowany, pozostający na uboczu wielkich doktryn politycznych.

Jak bardzo istotny w Hiszpanii jest wyrazisty program polityczny, z jasno określonymi celami i misją, wskazują wyniki wyborów parlamen-

---

<sup>377</sup> Rivera Díaz złożył również swój mandat, całkowicie wycofując się z polityki. E. Garcia de Blas, *Albert Rivera abandona la política*, „El País”, 11.11.2019, Internet, [https://elpais.com/politica/2019/11/11/actualidad/1573465290\\_532600.html](https://elpais.com/politica/2019/11/11/actualidad/1573465290_532600.html) [dostęp: 27.03.2020].

<sup>378</sup> Program partii dostępny jest na jej stronie internetowej: <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral> [dostęp: 7.01.2020].

tarnych z końca 2019 r. Niespodziewanie na trzecie miejsce wśród partii politycznych Hiszpanii wysunęła się skrajnie prawicowa partia Vox, określana jako nacjonalistyczna i neoliberalna. Została założona w 2013 r. w momencie erozji dokonanej w PP na skutek kryzysu ekonomicznego przez socjalkonserwatywnych polityków rozczarowanych zwrotem partii w kierunku centrum<sup>379</sup>. W wyborach generalnych 2015–2016 partia praktycznie nie zaistniała, otrzymując zaledwie odpowiednio 0,23% i 0,2% głosów, jednak już w 2019 r. osiągnęła sensacyjne wyniki – 10,26% w pierwszych i 15,09% w powtórzonych wyborach, co przełożyło się na odpowiednio 24 i aż 52 miejsca w Izbie Deputowanych. Co ciekawe, w wyborach do parlamentów autonomicznych w tym samym roku Vox nigdzie, poza małą znaczącą eksklawą Ceuty, a rok wcześniej Andaluzją i Wspólnotą Walencji, nie przekroczyła 10%, wprowadzając do regionalnych władz niewielu kandydatów. W wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2019 r. udało się Vox osiągnąć wynik 6,20%, co przełożyło się na grupę trzech europosłów (po Brexicie zwiększoną o jeden mandat).

Partia Vox bazuje na ideologii nacjonalizmu hiszpańskiego przy zachowaniu jedności państwa, w którym najważniejszymi wartościami pozostają prawo i porządek. Celem partii nie jest jednak dążenie do rządów autokratycznych przy użyciu przemocy. W ten sposób Vox unika zaszkladkowania wśród najbardziej ekstremalnych ugrupowań prawicowych, pozostając na straży legalizmu. Z drugiej strony od konwencjonalnych partii prawicowych odróżnia się doktryną natywizmu (*nativismo*), opierającej się na silnych nastrojach ksenofobicznych i antyimigracyjnych. Polityka Vox, w odróżnieniu od innych europejskich partii prawicowych, szybko rosnących w siłę w drugiej dekadzie XXI w., jest przede wszystkim nacjonalistyczna, zawiera przy tym niewiele elementów populistycznych<sup>380</sup>. Bezkompromisowość w kwestiach obrony tradycyjnych wartości oraz centralizacji państwa przy zachowaniu gospodarki neoliberalnej okazała się bardzo mocnym programem, przysparzającym partii wielu

<sup>379</sup> A. Henning, M. Meyer-Resende, *Bedingungen der Aktivierung von moralpolitischen Konflikten. Konservativ-religiöse Identitäten und die religiöse Konfliktlinie in der spanischen Debatte um die Verschärfung des Abtreibungsgesetzes nach 2010*, w: *Religiöse Identitäten in politischen Konflikten*, I. J. Werkner, O. Hidalgo (Hrsg.), Wiesbaden 2016, s. 305.

<sup>380</sup> Szerzej na temat ideologii politycznej Vox patrz: C. Ferreira, *Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología*, „Revista Española de Ciencia Política” 2019, núm. 51, s. 73–98.

zwolenników spośród konserwatywnej części społeczeństwa, zmęczonej nieskuteczną na wielu polach i coraz bardziej chwiejną polityką PP.

## 5. Wpływ kryzysu konstytucyjnego na rozbitcie duopolu partyjnego PP–PSOE

Po wyborach z grudnia 2015 r. w parlamencie hiszpańskim znalazły się cztery partie ogólnokrajowe (nie wliczając partii stowarzyszonych z Podemos) i pierwszy raz w historii obowiązywania obecnej konstytucji nie doszło do sformowania rządu (PP nie zdołało przekonać do koalicji Ciudadanos, zaś lewicowa współpraca PSOE i Podemos również nie została zrealizowana) i trzeba było powtórzyć wybory. W powtórzonym głosowaniu następnego roku zyskało PP, straciło PSOE, natomiast nowe partie mniej więcej utrzymały swoje stany posiadania. Na hiszpańskiej scenie politycznej dokonana się rewolucja. Pierwszy raz od upadku rządów UCD, czyli od 1982 r., PP i PSOE nie osiągnęły wspólnie 70% głosów, granicy, którą regularnie przekraczały podczas dziewięciu kolejnych wyborów generalnych. Przez ponad trzy dekady niemal trzy na cztery głosy trafiały do dwóch partii hiszpańskich. W 2016 r. osiągnęły one wspólnie jedynie 50% wszystkich głosów. Nowe siły polityczne, które skutecznie rozbiły układ dwupartyjności, były wybierane przez co trzeciego Hiszpana. Pozostałe głosy trafiły do mniejszych ugrupowań i partii regionalnych. Skąd taka zmiana wśród hiszpańskich wyborców?

Polityka coraz bardziej zmierzającej w stronę centrum PP wyczerpała się. Po wygranych wyborach w 2016 r. dotychczasowy premier Mariano Rajoy zdołał utworzyć rząd mniejszościowy i mógł liczyć na współpracę w zakresie ustawodawczym ze strony Ciudadanos oraz Coalición Canaria. Nowy rząd musiał zmierzyć się z kryzysem katalońskim, oskarżeniami o korupcję w łonie partyjnym oraz masowymi protestami emerytów domagających się podwyżek ich uposażenia. Mimo że w zenicie kryzysu katalońskiego rząd premiera Rajoya zadziałał zdecydowanie i konsekwentnie realizował politykę mającą na celu zdyskredytowanie działań separatystów katalońskich, praca rządu była negatywnie oceniana przez

opinię publiczną choćby ze względu na wcześniejszą bierność, jaką Rajoy przejawiał w kwestii katalońskiej. Czarą goryczy okazał się wyrok skazujący byłego skarbnika partii Luisa Bárcenas na długoletnie pozbawienie wolności i wysoką grzywnę za działania korupcyjne i przestępstwa podatkowe<sup>381</sup>. Wobec wotum nieufności dla rządu Rajoya parlament został rozwiązany, a w wyborach w 2019 r., zarówno w pierwszych, jak i w powtórzonych, PP straciło znaczną ilość głosów, przechodząc do opozycji i tracąc część elektoratu na rzecz Vox. Tym samym nowy przewodniczący partii Pablo Casado ogłosił powrót do działań na rzecz centralizacji państwa, w szczególności w dziedzinie szkolnictwa i służby zdrowia.

Po rozwiązaniu rządu PP wiosenne wybory w 2019 r. wyraźnie wygrała PSOE, która jednak uzyskała jedynie 28,67% głosów, co przelożyło się na 123 mandaty, niewystarczające do utworzenia samodzielnego rządu, a wszelkie próby nawiązania współpracy w celu utworzenia rządu mniejszościowego okazały się nieudane. Wobec niechęci PSOE do stworzenia koalicji z Unidas Podemos i jednoczesnej niemożliwości utworzenia rządu mniejszościowego wybory powtórzono. Jesienią 2019 r. PSOE co prawda otrzymała podobne poparcie niż pół roku wcześniej (28,00% i 120 mandatów), lecz wobec przetasowań na dalszych miejscach tym razem utworzyła rząd koalicyjny z Unidas Podemos<sup>382</sup>. Jest to pierwszy koalicyjny rząd w najnowszej historii Hiszpanii, który już na samym początku musiał zmierzyć się z największym kataklizmem, jaki dotknął Hiszpanię od czasów wojny domowej, czyli zagrożeniem pandemii wywołanej wirusem COVID-19 (tzw. koronawirusem).

Powrót socjalistów do władzy był mimo wszystko zaskoczeniem, gdyż po długich rządach premiera José Luisa Rodrígueza Zapatero, zakończonych aferą korupcyjną<sup>383</sup>, partia pogrążyła się w poważnym kryzysie

---

<sup>381</sup> Postępowania przeciwko wysokim urzędnikom partyjnym PP, znane jako Caso Bárcenas i Caso Gürtel, toczyły się od 2007 r. Por. F. Jiménez, *La corrupción en un país sin corrupción sistémica: un análisis de los casos Bárcenas, Palau y ERE*, w: *Informe sobre la democracia en España 2014: Democracia sin política*, J. Estefanía Moreira (ed.), [Madrid] 2014, s. 167–174.

<sup>382</sup> Rząd udało się ukonstytuować dopiero w drugim głosowaniu minimalną większością głosów (167 : 165). Poparcia koalicji rządowej PSOE–Unidas Podemos udzieliła część partii regionalnych, przeciwko były: partie prawicowe (PP, Vox), Ciudadanos oraz część partii regionalnych, w tym separatystyczne katalońskie.

<sup>383</sup> Chodziło o tzw. Caso ERE, czyli powiązania polityków PSOE w Andaluzji z defraudacją środków publicznych z funduszu pomocy dla przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem. Por. F. Jiménez, dz. cyt., s. 178–183.

strukturalnym. Obarczona przez społeczeństwo odpowiedzialnością za brak skutecznych działań przy okazji kryzysu gospodarczego<sup>384</sup>, PSOE osiągnęła w przyspieszonych wyborach 2011 r. najłubszy wynik wyborczy od czasu powrotu demokracji (28,76% i jedynie 110 reprezentantów w Izbie Deputowanych, co oznaczało zredukowanie ich liczby o ponad 1/3). W tym samym roku pierwszy raz socjaliści przegrali w wyborach miejskich w Barcelonie, gdzie rządili od pierwszych lokalnych wyborów demokratycznych, a także utracili rządy w większości parlamentów autonomicznych. Doszło do silnego rozłamu w strukturach partyjnych, który zagrażał nawet jej dalszemu istnieniu<sup>385</sup>. W 2014 r. przewodnictwo w partii objął Pedro Sánchez, który starał się wdrażać program naprawczy w celu konsolidacji sił partyjnych. W tym samym czasie część dotychczasowych członków i sympatyków PSOE zaczęła optować za rosnącą w siłę Podemos<sup>386</sup>. Rozdarcia wewnętrzne w partii były tak silne, że w kulminacyjnym punkcie kryzysu, pod koniec 2016 r., Sánchez został zmuszony do rezygnacji z przewodniczenia partii, a ta umożliwiła sformowanie drugiego gabinetu PP w celu opanowania chaosu politycznego stale narastającego w Hiszpanii. Sánchez był oskarżony o prowadzenie polityki polegającej wyłącznie na niedopuszczeniu do sformowania rządu przez PP. Zarzucano mu przede wszystkim brak odpowiedzialności za losy państwa zagrożonego w kryzysie. W wyborach generalnych 2015 r., powtórzonych w następnym roku, PSOE pozostała na drugim miejscu, osiągając przy tym fatalne wyniki (odpowiednio 22,00% i 22,63%) i niebezpiecznie zbliżając się do rosnących w siłę nowych partii: Podemos i Ciudadanos.

Sánchez szybko wrócił na stanowisko sekretarza generalnego PSOE po wygraniu wewnętrznych wyborów, ostatecznie porządkując strukturę partyjną i jednocząc jej członków wokół wspólnego celu – odzyskania utraconych pozycji w wyborach lokalnych i generalnych. Wysuwając wnioski o wotum nieufności wobec rządu PP, sekretarz generalny PSOE stał się automatycznie premierem Hiszpanii jako lider drugiej największej partii w parlamencie. Wobec braku wystarczającego poparcia dla utworzenia rządu mniejszościowego rozwiązano parlament. W dwukrotnych

<sup>384</sup> Ó. López, dz. cyt., s. 40.

<sup>385</sup> Kryzys działalności PSOE w latach 2008–2015 szerzej analizują: S. Delgado-Fernández, A. Cazorla-Martín, *El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia*, „Revista Española de Ciencia Política” 2017, núm. 44, s. 247–273.

<sup>386</sup> Szerzej na temat relacji pomiędzy strukturami i ideologiami PSOE oraz Podemos patrz: Ó. López, dz. cyt., s. 71–89.

wyborach 2019 r. PSOE wróciło na pierwsze miejsce, ale już bez wyników z doby rządów Gonzáleza czy Rodrígueza Zapatero.

Pomimo wygranych wyborów zarzucano socjalistom, że nie mają nowych, interesujących haseł do zaproponowania wyborcom, bazując bardziej na krytyce poprzedniego rządu PP niż na rozsądnych propozycjach wyjścia ze skomplikowanej sytuacji politycznej, w której znalazła się Hiszpania końca drugiej dekady XXI w.<sup>387</sup>

Rozwarstwienie polityczne to główny efekt kryzysu konstytucyjnego w Hiszpanii drugiej dekady XXI w. Analogicznie do wielu innych państw demokracji zachodniej, także w Hiszpanii tradycyjny system dwupartyjny w zasadzie przestał istnieć<sup>388</sup>. Dotychczasowym hegemonom – PP i PSOE – przyszło zmierzyć się z nową rzeczywistością i poważną konkurencją wyrosłą na wszystkich (poza skrajną lewicą) obszarach politycznych. Obie do niedawna wiodące partie wprawdzie nadal pozostają najważniejszymi siłami politycznymi, jednak przestały być odnośnikami polityki i samotnymi liderami, gdyż zostały wchłonięte przez peleton nowych ugrupowań wypełniających lukę, jaka do tej pory istniała w partyjnym centrum, ale także wśród organizacji radykalnych, co wpisuje się w tendencję renesansu skrajnie prawicowych ugrupowań w całej Europie. Także wzrost znaczenia partii regionalnych, które w zasadzie zdominowały niektóre lokalne parlamenty autonomiczne i coraz częściej stają się istotnym czynnikiem w politycznej grze ogólnopaństwowej, jest kolejną oznaką zachodzących zmian w hiszpańskim systemie partyjnym.

Trzeba przyznać rację Óscarowi Lópezowi, jednemu z liderów odradzającej się PSOE, który pisze, że „prawdziwym sukcesem ruchu 15-M i nowych partii politycznych nie jest liczba zdobytych mandatów, ale społeczna transformacja, którą spowodowało kwestionowanie wszelkich struktur i instytucji. Nie chodzi tylko o parlamenty, rządy i partie, ale rodziny, przedsiębiorstwa, organizacje, relacje...”<sup>389</sup> Oczywiście czas pokaże, czy nowe partie nie będą jedynie efemerydami politycznymi, jednak

---

<sup>387</sup> A. Martínez, *Cuando Sánchez criticaba a Rajoy por lo que hace él ahora*, „La Razón”, 19.09.2019, Internet, <https://www.larazon.es/espana/cuando-sanchez-criticaba-a-rajoy-por-lo-que-hace-el-ahora-GH24987724/> [dostęp: 24.03.2020].

<sup>388</sup> Po kryzysie ekonomicznym w 2008 r. system dwupartyjny pozostał w stanie niezmiennym właściwie wyłącznie w Stanach Zjednoczonych Ameryki, z kolei w Europie pojawiły się nowe ugrupowania rozbijające tradycyjne duopole partyjne w Wielkiej Brytanii, Francji czy Grecji. Por. Ó. López, dz. cyt., s. 64–65.

<sup>389</sup> Ó. López, dz. cyt., s. 17 (przeł. aut.).

wydaje się, że duopol partyjny w Hiszpanii szybko, jeśli w ogóle kiedykolwiek to się stanie, nie wróci. Najważniejsza jednak zmiana dokonała się w samym społeczeństwie hiszpańskim, które po czterech dekadach od Transformacji potrzebuje nowego impulsu, nazwanego przez polityków hiszpańskich „impulsem konstytuującym”<sup>390</sup>, prowadzącego do zmian strukturalnych, przede wszystkim zaś ustrojowych.

---

<sup>390</sup> P. Iglesias, J. Pérez Royo, dz. cyt., s. 77.

# **Rozdział V**

## **Nacjonalizm baskijski – historia czy problem współczesny?**



# 1. Geneza dążeń separatystycznych Kraju Basków

Kraj Basków (Baskonia), z hiszpańskiego *Pais Vasco (Vascognadas)*, z baskijskiego *Ezkaudi*, jest regionem położonym w środkowej części północnego wybrzeża Hiszpanii, nad Zatoką Biskajską, o powierzchni 7,621 km<sup>2</sup> i ludności przekraczającej 2,1 miliona mieszkańców<sup>391</sup>. W skład regionu wchodzi trzy prowincje: Álava<sup>392</sup>, której stolicą jest Vitoria, Gúipuzcoa z miastem stołecznym San Sebastián, jednym z ważniejszych portów hiszpańskich, leżącym 20 kilometrów od granicy francuskiej (Baskowie żyją również za Pirenejami, we francuskiej Gaskonii), oraz Vizcaya, której stolicą jest największe miasto regionu – będące jednym z najbardziej znaczących w Hiszpanii – Bilbao. Nacjonaliści baskijski chętnie odwołują się do historycznych i etnicznych granic, wskazując, że poza obecną Wspólnotą Autonomiczną Kraju Basków do Baskonii zaliczają się także Nawarra oraz tzw. francuski Kraj Basków, tereny położone na północ od Pirenejów, stanowiące dawne trzy prowincje baskijskie, obecnie znajdujące się w granicach Francji<sup>393</sup>.

Baskowie są najdawniej osiadłym ludem na Półwyspie Iberyjskim (przypuszcza się, że ich historia sięga ok. 900 r. p.n.e.). Ich pochodzenie nie zostało dotychczas dogłębnie zbadane, wiadomo jednak, że nie należą do grup indoeuropejskich i charakteryzują się unikatowym językiem, nieromańskim oraz niepodobnym do innych współczesnych języków. W czasach Imperium Rzymskiego, pomimo opanowania przez Rzymian całego półwyspu, Baskowie nie ulegli wpływom romanizacji. Schryścianizowani zostali w VIII–IX w. W XI w. zostali podporządkowani przez Nawarrę, a następnie przez Kastylię<sup>394</sup>. Do XIX w. prowincje baskijskie miały

<sup>391</sup> Dane według Narodowego Instytutu Statystycznego Hiszpanii (Instituto Nacional de Estadística) na 1 lipca 2019 r., Internet, <http://www.ine.es> [dostęp: 5.02.2020].

<sup>392</sup> W niniejszym tekście zachowano nazwy własne w języku hiszpańskim (kastylijskim).

<sup>393</sup> J. Orzechowska-Wacławska, dz. cyt., s. 17.

<sup>394</sup> Amerykański historyk i iberysta Stanley G. Payne postawił nawet tezę, że Vizcaya była właściwie niezależnym terytorium, argumentując, że została złączona formalnie w XIV w.

pewną niezależność (tzw. *régimen foral*), przejawiającą się w zachowaniu tradycyjnych praw, przede wszystkim w zakresie prawa prywatnego i przywilejów przyznawanych począwszy od średniowiecza oraz pewnej autonomii politycznej w ramach zjednoczonego Królestwa Hiszpanii. Po rozpoczęciu tzw. wojen karlistowskich (1833–1876) Baskowie poparli liberałów za cenę zachowania tradycyjnych przywilejów, co znalazło potwierdzenie w wydanej w 1839 r. *Ley Confirmatoria de los Fueros*. W kolejnych latach burzliwych sporów i konfliktów militarnych większość Basków przeszła jednak na stronę tradycjonalistów – karlistów, którzy ostatecznie przegrali walkę o sukcesję na tronie hiszpańskim dla swego kandydata Don Carlosa (nazywanego Karolem V). W efekcie sprowadziło to sankcje na Kraj Basków w postaci anulowania *fueros* w 1876 r.<sup>395</sup>

Likwidacja przywilejów, a także masowa emigracja Basków i równoczesny napływ ludności z innych regionów, głównie z Kastylii, spowodowany wojnami oraz nasilającą się industrializacją kraju spowodowały zbliżenie społeczności baskijskiej z Kościołem katolickim oraz powstanie silnego ruchu narodowego. Główną rolę w ruchu narodowym zaczęła odgrywać Partido Nacionalista Vasco (pol. Baskijska Partia Nacjonalistyczna, PNV), dążąca do uzyskania politycznej autonomii<sup>396</sup>.

W czasach II Republiki (1931–1939) podjęto dwie próby wprowadzenia autonomii dla Kraju Basków. W dobie wojny domowej, w 1936 r., na mocy Statutu Autonomicznego Kraju Basków Baskonia została uznana za region autonomiczny w ramach republiki<sup>397</sup>. Do autonomii przystąpiły jedynie prowincje Vizcaya i Gúipuzcoa. Álava i Navarra, które walczyły o autonomię we wcześniejszych latach, poparły wojskowych rebeliantów gen. Franco. Po zwycięstwie tego ostatniego nowe wojska rządowe krwawo

---

unią personalną z Królestwem Kastylii, jednocześnie zachowując prawną podmiotowość. Powyższe twierdzenie wydaje się nadinterpretacją, wskazuje jednak na pewną tendencję do koegzystencji i poszanowanie wobec baskijskiej tożsamości ze strony dominującej Kastylii. Patrz: S. G. Payne, *Basque Nationalism*, Reno 1975, s. 16.

<sup>395</sup> T. Miłkowski, P. Machcewicz, dz. cyt., s. 18–19 i n.; J. M. Portillo Valdés, *Las ideologías de foralidad (1808–1876)*, w: *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808–2008)*, L. Castells, A. Cajal (eds.), Madrid 2009, s. 60–71.

<sup>396</sup> Ukształtowania się tożsamości baskijskiej i początków nacjonalizmu baskijskiego dotyczy bardzo dobra monografia w języku polskim: J. Orzechowska-Wactawska, dz. cyt. Szerzej na temat powstania i rozwoju PNV patrz: J. Arregi Aranburu, *Orígenes, ideología y evolución del PNV. El nacionalismo vasco*, [Bilbao] 2013.

<sup>397</sup> J. Beramendi González, *Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la Segunda República*, „Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea” 2003, vol. 2, s. 79.

spacyfikowały region, doprowadzając do kolejnej fali emigracji ludności baskijskiej. W czasach rządów totalitarnych nastąpiła ponowna likwidacja autonomii<sup>398</sup>, dyskryminacja tradycji, kultury i języka baskijskiego oraz doszło do powtórnej imigracji ludności z innych regionów Hiszpanii do Kraju Basków, skutkując częściowym wynarodowieniem (szacuje się, że w czasach dyktatury jedynie 650 000 mieszkańców Baskonii władało biele językiem baskijskim)<sup>399</sup>.

Trwałe, ugruntowane przez wieki poczucie odrębności baskijskiej nie zostało jednak zachwiane na skutek represji w następstwie wojen karlistowskich ani w czasie trwania prawie czterdziestoletniej dyktatury Franco. W dobie nasilającego się wynaradawiania społeczeństwo baskijskie zdołało się dostatecznie wzmocnić, by prowadzić skuteczną, choć drastyczną, walkę o zwrot należnej pozycji na mapie politycznej Hiszpanii i Europy.

Najsilniej wyodrębniającym się regionem w dobie dyktatury Franco – obok Katalonii – był właśnie Kraj Basków. Po śmierci *caudillo*, a jeszcze przed uchwaleniem nowej konstytucji, w związku z dążeniami emancypacyjnymi odrębnych językowo i kulturowo obszarów król Jan Karol I oraz premier Adolfo Suárez na mocy dekretów w drugiej połowie 1977 r. nadali status „przedautonomiczny” prowincjom w dwóch wyżej wymienionych regionach (a także niedługo później w Galisji). Baskowie odwoływali się do „oddania pierwotnych instytucji i praw politycznych”, które zostały zlikwidowane w połowie XIX w.<sup>400</sup>

Separatyzm baskijski, choć posiadający mniejsze tradycje niż w Katalonii, był zwykle bardziej radykalny w formie. Szczególnie to zjawisko uwidoczniło się w drugiej połowie XX w. Główną siłą polityczną Kraju Basków jest od przeszło 100 lat PNV. Od początku istnienia opowiada się za autonomią (w czasie wojny domowej stanęła po stronie republikanów; w wyniku zwycięstwa wojsk Franco na PNV spadły srogie represje), jednak sceptycznie podchodziła do haseł, w których nawoływano do całkowitej niepodległości<sup>401</sup>. Nie

---

<sup>398</sup> W prowincjach, które poparły wojskowy zamach stanu, utrzymano częściowo dawne prawa *fueros*, które zostały całkowicie zlikwidowane w prowincjach „republikańskich”. Por. J. Gil Pecharromán, *La Segunda República. Esperanzas y frustraciones*, Madrid 1997, s. 30–32; *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, J. L. de la Granja, S. de Pablo (eds.), Madrid 2002, s. 80–85.

<sup>399</sup> R. Graham, *Spain: A Nation Comes of Age*, New York 1984, s. 57.

<sup>400</sup> J. Corcuera Atienza, *El momento constituyente i la elaboración del Estatuto de Guernica (1975–1979)*, w: *La autonomía vasca...*, s. 335.

<sup>401</sup> M. Kuczyński, *Krwawiąca Europa*, Warszawa 2001, s. 343–344.

wszystkim Baskom odpowiadała postawa dominującej partii. Silne tendencje separatystyczne w wyniku represji, jakie dotknęły Baskonię w latach 40. i 50., sprawiły, że „PNV okazała się za ciasna dla nowego, młodego pokolenia Basków. Rozłam w partii stał się nieunikniony, a zradykalizowana młodzież, połączona baskijskim patriotyzmem, wybrała drogę (...) ETA”<sup>402</sup>.

Euskadi Ta Askatasuna (ETA), której nazwę w wolnym przekładzie z baskijskiego można tłumaczyć jako „Kraj Basków i Wolność”, powstała 31 lipca 1959 r. Skupiała młodych lewicujących (lewica jest wraz z nacjonalistami najbardziej znaczącą siłą polityczną w Kraju Basków, regionie silnie uprzemysłowanym) radykałów, którzy nie brali udziału w wojnie domowej i w tworzeniu się wcześniejszej autonomii. Głównym celem ETA stało się wywalczenie całkowitej suwerenności i niepodległości Kraju Basków. Pierwotnie przewidywano utworzenie marksistowskiej republiki ludowej. Do osiągnięcia celu ETA wybrała drogę zbrojną, organizując przede wszystkim akcje terrorystyczne. ETA działała głównie w większych aglomeracjach miejskich, skupiając w swych szeregach członków wywodzących się ze środowiska robotniczego. Program ruchu stanowił zlepek radykalnego nacjonalizmu i doktryny marksistowskiej<sup>403</sup>.

W 1973 r. w łonie ETA nastąpił rozłam dzielący organizację na ETA Militar (ETA-M), skrajne skrzydło opowiadające się za walką zbrojną z Madrytem, oraz na ETA Político-Militar (ETA-PM), która skupiała większość członków gotowych do działalności politycznej pod warunkiem przywrócenia zasad demokracji w Hiszpanii. Upadek dyktatury Franco nie ograniczył działalności terrorystycznej ETA, lecz przeciwnie – spowodował jej nasilenie. Paradoksalnie w 1978 r. (gdy uchwalono Konstytucję Hiszpanii, a co za tym idzie – Baskonii przyznano szeroką autonomię) za sprawą ETA śmierć poniosła większa liczba osób niż we wszystkich zamachach czasu dyktatury. Pomimo spełnienia większości dotychczasowych żądań ETA jej członkowie „działali już zgodnie ze znaną specjalistom badającym terroryzm »logiką przetrwania«, eskalując swe postulaty poza próg mogący zostać zaakceptowany przez Madryt”<sup>404</sup>. Podstawowy cel nie uległ zmianie: całkowita niepodległość oraz rewolucja społeczna oparta na doktrynie marksistowskiej nie mogły zostać zastąpione przez nawet najszerzą wówczas autonomię, przyznaną Statutem dla Kraju Basków. Obie frakcje

<sup>402</sup> B. Gola, F. Ryszka, dz. cyt., s. 327.

<sup>403</sup> G. Bernatowicz, *Problem baskijski*, „Sprawy Międzynarodowe” 1974, nr 6, s. 145–147.

<sup>404</sup> B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2002, s. 236.

zbliżyły się także do ugrupowań politycznych – członkowie ETA-M skupili się wokół koalicji Herri Batasuna (przemianowanej w 1998 r. na Euskal Herritarok, a następnie w 2001 r. na Batasuna, zdelegalizowaną ostatecznie dwa lata później), zaś ETA-PM początkowo utożsamiała się z postulatami marksistowskiej Euskadiko Ezkerra (EE), by z czasem coraz bardziej skłaniać się w stronę ideologii socjalistycznej, a w końcu zostać wchłoniętą przez Partido Socialista de Euskadi (PSE), lokalną filię PSOE<sup>405</sup>.

Autonomia Kraju Basków została wprowadzona zgodnie z procedurą przewidzianą dla tzw. szybkiej ścieżki (*vía rápida*) do osiągnięcia pełnej autonomii<sup>406</sup>. Prawo skorzystania z krótszego terminu ukonstytuowania Wspólnoty Autonomicznej Kraj Basków nabył ze względu na ustanowienie autonomii regionu w okresie II Republiki oraz posiadanie ustroju preautonomicznego<sup>407</sup>. Dla większości Basków osiągnięcie szerokiej autonomii było wysoce zadowalające. Wprawdzie większość mieszkańców Baskonii nie utożsamiała się z Hiszpanią, ale przynajmniej – za przykładem największej partii PNV – akceptowała zwierzchnictwo Madrytu. Najwięcej o polityce prowadzonej przez PNV mówi jej postawa w przeddzień referendum konstytucyjnego z 1978 r. Partia nawotywała Basków do wstrzymania się od głosu, wychodząc z założenia, że tylko w tym wypadku będzie utożsamiana z prawdziwym głosem społeczeństwa baskijskiego. Gdyby opowiedziały się za przyjęciem Konstytucji, wówczas naraziłyby się na zaszufladkowanie jako partia współdziałająca z rządem w Madrycie, uległa i sterowana przez Kastylijczyków. Z kolei wystąpienie przeciwko Konstytucji stawiało partię w roli kontestatora systemu, na równi z terrorystami z ETA. Cel PNV udało się osiągnąć połowicznie. Wprawdzie większość Basków postanowiła nie brać udziału w głosowaniu, ale ci, którzy poszli do urn, opowiedzieli się za uchwaleniem Konstytucji, gdyż uznano, że wystarczy zwykła większość głosów w referendum, żeby uznać je za obowiązujące<sup>408</sup>.

Postawa konformistyczna nie licowała z pojęciem prawdziwego Baska, lansowanym przez ETA. W związku z tym z ugrupowania walczącego przeciw hiszpańskiemu okupantowi i dążącego do uwolnienia uciemzonego

<sup>405</sup> Por. F. Domínguez Iribarren, *La agonía de ETA: una investigación inédita sobre los últimos días de la banda*, Madrid 2012, s. 274–275.

<sup>406</sup> Art. 151, CE 1978.

<sup>407</sup> Disposición Adicional Segunda, CE 1978.

<sup>408</sup> P. Fernández Barbadillo, C. Ruíz Miguel, *¿Aprobaron los Vascos la Constitución?*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 2003, núm. 122, s. 171–172.

ludu baskijskiego ETA stała się organizacją kryminalną, w której pod szczytnymi celami niepodległości narodowej kryła się walka o korzyści materialne dla jej liderów<sup>409</sup>. Taka postawa ugrupowania zraziła wielu sympatyków, zaś sama ETA, pomimo eskalacji działań terrorystycznych w latach 90. XX i początku XXI w., została wypchnięta poza polityczny margines. Na początku 2010 r. wspólna akcja rządowych służb hiszpańskich i francuskich rozbiła kierownictwo organizacji. W tym samym roku ETA ogłosiła bezterminowe zawieszenie broni w walce o niepodległość, zaś w roku następnym definitywne zakończenie podejmowania działań zbrojnych<sup>410</sup>.

O umiarkowanych nastrojach społeczeństwa baskijskiego może świadczyć fakt nieprzerwanego sprawowania rządów przez PNV od pierwszych wyborów autonomicznych, tj. od 1980 r., do 2009 r., gdy pomimo zwycięstwa w wyborach lokalnych rząd utworzyła koalicja mniejszościowa PSE-EE<sup>411</sup> i PP. Od tego czasu rządy w Kraju Basków sprawują koalicje najczęściej umiarkowanych nacjonalistów z PNV z socjalistami jako przeciwwaga dla PP, która dąży do wzmocnienia integracji regionu z resztą Hiszpanii. Słabość koalicjantów, nieposiadających odpowiedniego zaplecza w parlamencie autonomicznym, powoduje chaos decyzyjny i niemożność obrania jednolitego kursu politycznego.

## 2. Statut Autonomiczny Kraju Basków

Statut Autonomiczny dla Kraju Basków z 18 grudnia 1979 r., nazywany także Statutem z Guerniki (*Estatuto de Gernika* lub *de Guernica*)<sup>412</sup>, nie kontrastuje ze statutami innych autonomii. Zawarto w nim kilka rozwią-

---

<sup>409</sup> W. Stankiewicz, *Specyfika ujawnienia się terroryzmu narodowego na przykładzie baskijskiej Euskadi Ta Azkatasuna*, „Studia Europejskie” 2001, t. 8, s. 229–230.

<sup>410</sup> Interesującym studium na temat przedstawienia przez prasę hiszpańską deklaracji zakończenia działań ETA jest artykuł: F. Marín Murillo, J. I. Armentia Vizuetete, J. M. Caminos Marcet, *El anuncio del cese de la actividad de ETA en los diarios españoles: Análisis de las portadas desde la teoría del framing*, „Trípodos” 2014, núm. 34, s. 173–200.

<sup>411</sup> W 1993 r. w Kraju Basków powstała federacja partyjna PSE i EE.

<sup>412</sup> Statut wszedł w życie na mocy referendum przeprowadzonego w Kraju Basków, w którym 90,27% głosujących poparło jego wprowadzenie przy frekwencji 58,86%. Por. P. Fernández Barbadillo, C. Ruiz Miguel, dz. cyt., s. 177.

zań charakterystycznych dla tego regionu. Przede wszystkim Statut określa Basków jako narodowość (*nacionalidad*)<sup>413</sup>, co wpisuje się w definicję zawartą w Konstytucji<sup>414</sup>. Także uznanie języka baskijskiego (*euskera*)<sup>415</sup> za urzędowy, równorzędny z hiszpańskim (kastylijskim), jest domeną statutowych wszystkich wspólnot autonomicznych, na których terenach występują języki lokalne<sup>416</sup>. Umieszczone na początku aktu odwołania do Konstytucji Hiszpanii i jej podstawowych zasad, określenie flagi regionalnej czy struktur organizacyjnych władz lokalnych są podobne do prerogatyw przyznanych innym wspólnotom autonomicznym. Rozwiązaniem oryginalnym, nieznajującym odpowiednika w żadnym innym statucie, jest prawo dołączenia do wspólnoty autonomicznej tzw. terytoriów historycznych (*territorios históricos*)<sup>417</sup>. Zaznaczono tu kwestię, którą jest przywiązanie do tradycyjnych ziem historycznych, obejmujących poza prowincjami Álava, Guipúzcoa i Vizcaya również Nawarrę<sup>418</sup>. Mieszkańcy Nawarry opowiedzieli się w 1982 r. za utworzeniem własnego regionu autonomicznego i odmówili akcesu do Kraju Basków<sup>419</sup>. Wielu Basków, szczególnie separatystów z ETA, potraktowało wybór Nawarry jako zdradę baskijskich interesów narodowych i przez następne niemal trzy dekady dążyło do rewizji zaistniałego polityczno-prawnego stanu rzeczy.

W Statucie dla Kraju Basków przewidziano kompetencje wyłącznie posiadane przez Baskonię. Nie różnią się one znacząco od kompetencji przyznanych w ramach Konstytucji oraz posiadanych przez pozostałe regiony autonomiczne. Jednak statut baskijski odróżnia się od innych tym, że jest oparty na wspomnianych wyżej przesłankach historycznych (*fora-*

<sup>413</sup> Art. 1, EAPV.

<sup>414</sup> Art. 2, CE 1978.

<sup>415</sup> Na temat oryginalności języka baskijskiego (*euskera*) patrz szerzej: J. Orzechowska-Wacławska, dz. cyt., s. 18–19.

<sup>416</sup> Poza Krajem Basków dotyczy to: Katalonii (kataloński oraz aranejski), Balearów (kataloński), Wspólnoty Walencji (walencki, choć w rzeczywistości jest to lokalna nazwa katalońskiego), Galisji (galisyjski) oraz części Nawarry (baskijski).

<sup>417</sup> Art. 2 i 3, EAPV.

<sup>418</sup> Na temat rozwiązań ustrojowych Terytoriów Historycznych patrz: J. Leguina Villa, *Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 1981, vol. 1, núm. 3, s. 63–92.

<sup>419</sup> Autonomia Nawarry wynika z potwierdzenia i rozwinięcia *fueros* (z lat 1452, 1526 i 1696), zagwarantowanych Pierwszą Dyspozycją Dodatkową Konstytucji, na mocy której baskijskie tereny historyczne (trzy prowincje, które weszły w skład autonomii baskijskiej, oraz Nawarra) mogły się konstituować jako tzw. *Comunidad Foral*. Z tego przywileju skorzystała jedynie Nawarra w 1982 r., pozostając poza autonomią baskijską. Por. M. Hernaiz, dz. cyt., s. 10.

lidad histórica), które stanowią, że wszelkie prawa historyczne (*derechos históricos*) terytoriów foralnych będą chronione i respektowane<sup>420</sup>. Powyższe unormowanie ma zastosowanie wyłącznie do Kraju Basków (łącznie z Nawarą) ze względu na specyfikę urządzeń prawnoustrojowych regionu. Taka podstawa Statutu była przesłanką do zebrania w jego treści wszelkich „praw historycznych”, jakie posiadali Baskowie, zanim doszło do ich unieważnienia po wojnach karlistowskich. Na Pierwszej Dyspozycji Dodatkowej (*Disposición Adicional Primera*) Konstytucji opiera się regulacja norm związanych z zagadnieniami redystrybucji finansów publicznych i polityki ekonomicznej pomiędzy rządem centralnym a autonomią baskijską, na znowelizowanym prawie z 1876 r., tzw. *Concierto Económico*<sup>421</sup>, o którym będzie mowa poniżej. Do praw historycznych zalicza się także możliwość powołania autonomicznej policji (*Ertzaintzai*)<sup>422</sup> oraz zarządzanie miejscowym systemem edukacji<sup>423</sup>. Na ustrój foralny powoływano się także w późniejszych aktach prawnych wydawanych przez autonomiczne władze baskijskie<sup>424</sup>.

Możliwościom realizacji powyższych uprawnień poświęcona jest część Statutu opisująca organizację struktur władz autonomicznych. W ich skład wchodzi: Parlament (*Parlamento*), Rząd (*Gobierno*) oraz Prezydent (*Presidente* lub *Lehendakari*), wybierany przez deputowanych Parlamentu (łącznie 75, po 25 z każdej prowincji)<sup>425</sup>. Oryginalny jest rozdział poświęcony Instytucjom Terytoriów Historycznych (*Instituciones de los Territorios Históricos*), rozszerzony i sprecyzowany później przez Prawo Terytoriów Historycznych (*Ley de Territorios Históricos*)<sup>426</sup>. W związku z takim rozwiązaniem zwykło się w doktrynie hiszpańskiej nazywać Kraj Basków *Intercomunidad* lub *Comunidad de Comunidades*, co podkreśla specyficzny, quasi-federacyjny charakter tego regionu autonomicz-

---

<sup>420</sup> Disposición Adicional Primera, CE 1978.

<sup>421</sup> Art. 41, EAPV.

<sup>422</sup> Art. 17, EAPV.

<sup>423</sup> Art. 16, EAPV.

<sup>424</sup> Por. A. Celaya Ibarra, dz. cyt., s. 77.

<sup>425</sup> Art. 29–33, EAPV.

<sup>426</sup> Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, Boletín Oficial del País Vasco 182, 10/12/1983, później ogłoszony także w: BOE 92, 17/04/2012.

nego<sup>427</sup>. Rady Prowincji (*Diputación Foral*) są organami samorządowymi posiadającymi szerokie kompetencje, niespotykane w innych regionach autonomicznych państwa<sup>428</sup>.

### 3. *Concierto Económico*

Baskijski ustrój fiskalny *Concierto Económico* jest jednym z najbardziej charakterystycznych przypadków praw historycznych usankcjonowanych w Pierwszej Dyspozycji Dodatkowej Konstytucji Hiszpanii. Baskowie byli przekonani, że przyjęty w 1981 r. system *Concierto Económico* nie jest przywilejem, a jedynie naprawia „stary błąd”<sup>429</sup>, jakim było pozbawienie ich *fueros* po wojnach karlistowskich, a następnie w czasach dyktatury Franco.

Do drugiej połowy XIX w. wszystkie trzy prowincje baskijskie korzystały z przywileju ustanawiania systemów podatkowych w ramach swoich ustrojów foralnych. Dopiero na skutek III wojny karlistowskiej w 1876 r. i pozbawieniu terytoriów baskijskich ziemskich immunitetów (*fueros*) w ramach kompromisu między państwem a władzami lokalnymi wprowadzono system podatkowej współpracy baskijskich tzw. terytoriów historycznych (*territorios históricos*) z rządem centralnym nazywany *Concierto Económico*. Co ważne, jest to podatkowy ustrój umowny. Wszelkie decyzje zawierane są w mieszanych komisjach, których członkowie wywodzą się spośród reprezentantów rządu centralnego i władz lokalnych. Wyniki negocjacji są zatwierdzane w formie ustaw, których parlament hiszpański nie może modyfikować ani znosić jednostronnie<sup>430</sup>. *Concierto Económico* jest zatem umową, w dodatku zawieraną na czas określony.

Ten zbiór uregulowań dotyczących systemu podatkowego w prowincjach baskijskich i jego stosunku do państwowych uregulowań

---

<sup>427</sup> B. Clavero Salvador, *El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 1985, núms. 46–47, s. 91.

<sup>428</sup> Art. 37, EAPV.

<sup>429</sup> J. P. Fusi Aizpúrua, *El problema vasco: de los fueros al Estatuto de Guernica*, „Revista del Departamento de Derecho Público” 1979–1980, núm. 5, s. 91.

<sup>430</sup> P. L. Uriarte Santamarina, *El Concierto Económico de 1981*, w: *Haciendas forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro*, J. Agirreazkuenaga Zigorraga, E. J. Alonso Olea (eds.), Bilbao 2011, s. 49.

finansowych ewoluował w swoim zakresie zarówno terytorialnym, jak i przedmiotowym. Do czasu wojny cywilnej *Concierto Económico* obowiązywał na całym terytorium baskijskim, i to zarówno w dobie restauracji burbońskiej, jak i w czasie republiki, jednak po 1937 r. nowa władza pozwoliła zachować przywileje jedynie prowincji Álava, która w czasie wojny poparła frankistów, podczas gdy pozostałe dwie prowincje – Vizcaya i Guipúzcoa – musiały wprowadzić ustawodawstwo obowiązujące w pozostałych częściach Hiszpanii. Dopiero przywrócenie autonomii i przyjęcie Statutu Autonomicznego poskutkowało w 1981 r. ponownym rozszerzeniem *Concierto Económico* na całe terytorium Kraju Basków. Oczywiście wiązało się to z przereformowaniem aktu i dostosowaniem jego przepisów do nowej sytuacji ustrojowej państwa. Umowa między władzami państwowymi a autonomicznymi miała obowiązywać przez 20 lat. W 2002 r. doszło do odnowienia układu, pięć lat później został on zreformowany, zaś w 2014 r. rozszerzony. Ostatnia zmiana regulacji nastąpiła w 2017 r.<sup>431</sup>

Na mocy uregulowań *Concierto Económico* władze autonomiczne Kraju Basków są bezpośrednim poborcą podatków na swoim terytorium, przeznaczając je na cele publiczne w trzech baskijskich prowincjach. Zgromadzenia Generalne (*Juntas Generales*) każdej prowincji, stanowiące prowincjonalny organ legislacyjny, decydują o zakresie i wysokości obciążeń podatkowych, natomiast za ściąganie należnych danin odpowiadają Deputacje Foralne (*Diputaciones Forales*), odpowiedniki ogólnopaństwowych Deputacji Prowincjalnych<sup>432</sup>. Możliwość zachowania całego procesu podatkowego na poziomie wspólnoty autonomicznej powoduje, że redystrybucja funduszy publicznych leży w kompetencji władz lokalnych, bardziej zorientowanych na rzeczywiste potrzeby obywateli prowincji baskijskich, bez zbędnej ingerencji ze stron władz państwowych. W chwili obecnej baskijski rząd autonomiczny sprawuje kontrolę nad niemal wszystkimi podatkami z wyjątkiem importowych oraz monopolii fiskalnych państwa.

---

<sup>431</sup> Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOE 316, 29/12/2017.

<sup>432</sup> Szerzej na temat instytucji foralnych Kraju Basków patrz: G. Martínez Etxeberria, *Los Territorios Históricos Vascos y su producción normativa foral: unas realidades fronterizas en busca del mejor encaje del sistema*, Bilbao 2017, s. 22–28.

Oczywiście baskijski system podatkowy nie jest obiegiem zamkniętym i część danin jest przekazywana do budżetu państwowego. Kontrybucja przekazywana władzom państwowym nosi nazwę *cupo* i służy pokryciu wydatków na cele konstytucyjnie przewidziane jako wyłączone dla państwa<sup>433</sup>. Według ustaleń zawartych w *Concierto Económico* Kraj Basków odpowiada za 6,24% wydatków państwowych i tyle zasadniczo powinien wnieść wkład regionu do budżetu państwa<sup>434</sup>. Sama kwota jest renegocjowana co pięć lat, ale od momentu ustanowienia systemu fiskalnego dla Kraju Basków wysokość *cupo* nie uległa zmianie. Przeciwnicy tego rozwiązania zarzucają, że Wspólnota Autonomiczna Kraju Basków w tym czasie rozwinęła się powyżej średniej hiszpańskiej, przez co *Concierto Económico* faworyzuje ją w stosunku do innych regionów. Przeciwnego zdania są ekonomiści baskijscy<sup>435</sup>.

Uprawnienia podatkowe Kraju Basków są wyjątkiem wśród wspólnot autonomicznych Hiszpanii. Podobny, choć nieco inny, system zwany *Convenio Económico* obowiązuje jeszcze tylko w Nawarze. Pozostałe wspólnoty autonomiczne działają w zakresie systemu podatkowego na podstawie ogólnopaństwowej ustawy organicznej regulującej zakres kompetencji władz autonomicznych w kwestiach skarbowo-podatkowych<sup>436</sup>. Brak indywidualnego unormowania stosunków w zakresie finansów publicznych między wspólnotami autonomicznymi i organami państwowymi jest jednym z ważniejszych argumentów dla nacjonalistów peryferyjnych w ich walce o powiększenie kompetencji władz regionalnych względem

---

<sup>433</sup> Art. 149, CE 1978. Na temat rozwoju instytucji *cupo* i jej możliwego rozszerzenia na pozostałe wspólnoty autonomiczne patrz: A. López Basaguren, *El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco entre mito y realidad*, w: *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, J. M. Vidal Beltrán, M. Á. García Herrera (eds.), vol. 1, Madrid 2005, s. 627–633.

<sup>434</sup> Art. 7, Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento el cupo del País Vasco para el quinquenio 2017–2021, BOE 316, 29/12/2017, w związku z art. 57, Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOE 124, 24/05/2002. Szacuje się, że obecnie rzeczywisty udział Kraju Basków w gospodarce Hiszpanii kształtuje się w granicach 6,1% przy zaledwie 4,65% udziału w liczbie ludności. Por. rocznik statystyczny Narodowego Instytutu Statystycznego (Instituto Nacional de Estadística, INE): *España en cifras*, Madrid 2019, s. 8 i 31.

<sup>435</sup> Na temat debaty i argumentów wytaczanych przez zwolenników i przeciwników systemu patrz: P. L. Uriarte Santamarina, *El Concierto Económico: concepción, negociación y críticas*, „*Iura Vasconiae*” 2014, núm. 11, s. 71–118.

<sup>436</sup> Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, BOE 236, 01/10/1980.

państwowych. Szczególnie sytuacja ta dotyczy oczywiście Katalonii, a także w mniejszym stopniu innych bogatszych wspólnot autonomicznych.

Zasadniczą różnicą między finansowaniem Kraju Basków (a także Nawarry) a resztą wspólnot autonomicznych jest fakt ustalania i ściągania większości podatków, a następnie oddanie części przychodów fiskalnych skarbowi państwa. W innych autonomiach to państwo wyznacza wysokość i egzekwuje podatki. Jasno stąd wynika, że Kraj Basków odprowadza do skarbu państwa różne kwoty, w zależności od relatywnego stanu jego gospodarki lokalnej oraz budżetu. Natomiast inne wspólnoty autonomiczne otrzymują od państwa fundusze na realizację kompetencji, które na mocy Konstytucji zostały przekazane władzom autonomicznym. Truizmem jest zatem stwierdzenie, że korzystniej finansować się indywidualnie, oddając jedynie ułamek własnych dochodów na rzecz wspólnego skarbu, niż oddawać cały dochód lokalny, a następnie otrzymywać fundusze w wysokości uchwalonej przez władze państwowe. Tak dzieje się jednak tylko w teorii. W rzeczywistości sztywna wysokość *cupo* powoduje, że Baskowie nieraz płacą więcej na rzecz wspólnego budżetu, niż miałyby to miejsce, gdyby ich system fiskalny wyglądał podobnie jak w przypadku innych wspólnot autonomicznych. Wydaje się jednak, że pozostawienie *Concierto Económico* jako jednego z najważniejszych „praw historycznych”, umocowanego w Konstytucji oraz w Statucie Autonomicznym, nawet za cenę nieco wyższych wydatków, jest kwestią dumy baskijskiej i jednym z czynników określających ich tożsamość wśród innych ludów Hiszpanii. Stąd też prawdopodobieństwo jego likwidacji obecnie jest nikłe.

Istnieją spory w doktrynie odnośnie do tego, czy system *Concierto Económico* jest dla Kraju Basków korzystny w każdym aspekcie. Nie zagłębiając się w meandry ekonomiczne zagadnienia, należy wspomnieć, że z prawnego punktu widzenia jest on zgodny z zasadą solidarności występującej w Konstytucji, w której zastrzeżono, że poszczególne statuty nie będą mogły uprzywilejowywać regionów autonomicznych w kwestiach ekonomicznych i społecznych<sup>437</sup>. Z badań opinii publicznej przeprowadzonych wśród społeczeństwa baskijskiego wynika, że większość uważa za korzystne posiadanie ustroju podatkowego różniącego się od reszty Hiszpanii. Pozytywny stosunek do *Concierto Económico* wzrósł szczególnie w dobie światowego kryzysu ekonomicznego po 2008 r.<sup>438</sup>

<sup>437</sup> Art. 138, CE 1978.

<sup>438</sup> V. Urrutia Abaigar, *El Concierto Económico en la Opinión Pública*, w: *Haciendas...*, s. 124.

## 4. Plan Ibarretxe

W 2005 r. Parlament Hiszpanii odrzucił przytłaczającą większością głosów (313 przeciw, 29 za i 2 wstrzymujące się) projekt nowego statutu, od nazwiska ówczesnego prezydenta Rządu Baskijskiego zwanego planem Ibarretxe. Koncepcja reformy ustroju Wspólnoty Autonomicznej wyszła z kręgu regionalnych partii nacjonalistycznych (PNV, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua-Berdeak), tworzących wówczas koalicję rządzącą w parlamencie autonomicznym. Przeciwno propozycji nacjonalistów solidarnie wystąpili lokalni działacze dwóch największych partii Hiszpanii – PP i PSOE.

Kontrowersje wzbudzały przede wszystkim przepisy stawiające Basków na równi z innymi narodami Unii Europejskiej, pozostających w „wolnym stowarzyszeniu” z Królestwem Hiszpanii, i dające im prawo do autodeterminacji i samostanowienia. Wzorowano się na regulacjach, które posiadają północnoamerykańskie terytoria stowarzyszone (*US Commonwealth*): Portoryko oraz Mariany Północne. Tym sposobem Hiszpania stałaby się państwem konfederacyjnym<sup>439</sup>. Jednocześnie zaznaczono, że decyzje podjęte przez każdy region baskijski (oprócz Wspólnoty Autonomicznej Kraju Basków wymieniono także Nawarrę oraz trzy francuskie prowincje, zwane wspólnie *Iparralde*, stanowiące część historycznej Baskonii<sup>440</sup>) miałyby być respektowane przez pozostałe narody europejskie. W tym miejscu warto zauważyć interesujący wybieg nacjonalistów baskijskich, którzy odwoływali się do społeczności międzynarodowej z pominięciem hiszpańskich władz ogólnopaństwowych. Podniesienie zagadnienia samostanowienia i rozpatrywanie go na gruncie prawa międzynarodowego miało zapewne dać twórcom planu silniejszą legitymację w walce o wyznaczone cele. Instytucje unijne szybko odstąpiły od zajęcia stanowiska w sprawie, uznając ją za wewnętrzny problem Hiszpanii.

Poza kwestiami natury narodowościowej plan Ibarretxe przewidywał także wprowadzenie na terytorium baskijskim autonomicznego sądownictwa – żądano gwarancji bezpośredniej reprezentacji w strukturach Unii

<sup>439</sup> J. Amat, *La conjura de los irresponsables*, Barcelona 2017, s. 29–30.

<sup>440</sup> Dawne prowincje francuskie: Labourd (*Lapurdi*), Dolna Nawarra (*Behe-Nafarroa*) i Soule (*Zuberoa*) obecnie wchodzi w skład departamentu Pireneje Atlantyczne w regionie Nowa Akwitania. Zamieszkiwane są przez ponad 260 000 mieszkańców, z których większość posługuje się językiem baskijskim i określa się mianem Basków. Na temat rozwoju nacjonalizmu na terenach francuskiego Kraju Basków patrz: I. Ahedo Gurrutxaga, *El viaje de la identidad y el nacionalismo vasco en Iparralde (1789–2005)*, vol. 1–2, Vitoria-Gasteiz 2006.

Europejskiej, powołując się na przykład Holandii, Belgii oraz Niemiec. Domagano się również gwarancji dotyczących wejścia w życie oraz zmian w samym nowym statucie, zakładając, że będą one możliwe tylko w wyniku działań wspólnej komisji, nie zaś jednostronnie. Nacjonaliści posunęli się jeszcze dalej w swoich planach uniezależnienia od Hiszpanii, chcąc wprowadzić obywatelstwo baskijskie dla wszystkich mieszkańców Wspólnoty Autonomicznej przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowego obywatelstwa hiszpańskiego. Prowadziłoby to do posiadania podwójnego obywatelstwa przez mieszkańców prowincji baskijskich. Postulowano także przejęcie na wyłączność przez władze lokalne dotychczasowych kompetencji państwowych zagwarantowanych Konstytucją, tj. administracji publicznej, szkolnictwa, kultury, sportu (żądano utworzenia odrębnych baskijskich reprezentacji sportowych biorących udział w rywalizacji międzynarodowej na wzór związków piłkarskich w Wielkiej Brytanii), polityki językowej, spraw społecznych, służby zdrowia, gospodarki, wszelkich spraw skarbowo-podatkowych, ochrony środowiska, infrastruktury, transportu, bezpieczeństwa publicznego, spraw pracowniczych i ubezpieczeń społecznych. W kompetencji państwa pozostatyby jedynie: obrona, ustawodawstwo cywilne, handlowe i karne (pod warunkiem, że nie wpływałoby na normy prawa foralnego, podmiotowego oraz umów administracji publicznej), sprawy marynarki handlowej, związane z obywatelstwem hiszpańskim (w tym polityka imigracyjna), produkcja, handel, posiadanie i używanie broni oraz środków wybuchowych, kontrola przestrzeni powietrznej oraz polityka zagraniczna.

Oczywiście tak postawione warunki były dla rządu centralnego nie do przyjęcia. Przy akceptacji planu reformy status Kraju Basków uległby radykalnej zmianie. Prawdopodobnie takie same kroki podjętyby kolejne wspólnoty autonomiczne nastawione na powiększenie własnych kompetencji kosztem państwowych. W szczególności dotyczy to Katalonii, gdzie w momencie dyskusji nad projektem Ibarretxe władzę sprawowali nacjonaliści z koalicji Tripartit i dążono także do wprowadzenia nowego statutu autonomicznego. Rządząca w Hiszpanii PP zaskarżyła projekt do Trybunału Konstytucyjnego, jednak skargi nie rozpatrzono.

Oponenti projektu zarzucali mu przede wszystkim kryptosecesjonizm, niekonstytucyjność, radykalizm, który mógł wzmocnić pozycję dogasającej wówczas ETA, jednostronność, gdyż tekst został zredagowany wyłącznie przez nacjonalistów, nie dopuszczono zaś do projektu innych partii

i organizacji. W końcu podniesiono argument chyba najbardziej oddziałujący na społeczeństwo – kwestie ekonomiczne. Uważano, że autarkia, do której właściwie dążyli twórcy planu Ibarretxe, jest niemożliwa do spełnienia w przypadku Kraju Basków, regionu bogatego, ale nie na tyle, by stać się samowystarczalnym z dnia na dzień, bez pomocy z budżetu państwa.

Zarzucano także nacjonalistom, że nie skonsultowali podstawowych założeń zawartych w projekcie ze społeczeństwem i nie odwołali się do formy referendum, jak miało to miejsce w przypadku zatwierdzenia Statutu z Guerniki<sup>441</sup>. W samym Kraju Basków istniała mocna opozycja przeciw zmianom Statutu, złożona z wszystkich nienacjonalistycznych partii. Choć politycy baskijscy wciąż mówią o potrzebie reformy Statutu Autonomicznego, do projektu na wzór radykalnego planu Ibarretxe nie powrócono do chwili obecnej.

## 5. Niepodległość czy koegzystencja w ramach „królestwa autonomii”?

Wraz z nastaniem demokracji konieczne stało się uregulowanie prawne prowadzące do zaspokojenia dążeń Basków, a zarazem niepozostające w sprzeczności z interesami ogólnohiszpańskimi. Obecnie większość mieszkańców Kraju Basków opowiada się zdecydowanie za pokojowym, dyplomatycznym rozwiązaniem, zapewniającym ich regionowi prawa wyznaczone w statutach autonomicznych. Dziś zdecydowanie bliżej jest Baskom do – zgodnie z określeniem byłego prezydenta Katalonii Jordiiego Pujola – „nacjonalizmu współżycia”<sup>442</sup>, w przeciwieństwie do „nacjonalizmu wykluczającego”, któremu hołdowali ekstremiści z ETA. O tym, jak mało prawdopodobne jest, by przy minimalnym poparciu społeczeństwa akcje terrorystyczne przyniosły współmierne efekty, doprowadzając do poszerzenia i tak najszerszej w Europie autonomii, świadczy fakt całkowitego zaniechania działań zbrojnych przez ekstremistów z ETA i w efekcie

---

<sup>441</sup> *Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*, Internet, <http://www.berria.eus/agiriak/ikusi/167/> [dostęp: 8.03.2020].

<sup>442</sup> C. Rodríguez Mesa, *Discurso y prácticas políticas del catalonismo: del nacionalismo al independentismo instrumental*, w: *El proceso separatista en Cataluña. Análisis de un pasado reciente (2006–2017)*, S. Forti, A. González, E. Ucelay-Da Cal (eds.), Granada 2017, s. 28.

samorozbrojenia zgodnie z deklaracją z 2017 r. Wybrano drogę pokojową opartą na działaniach politycznych, choć nacjonałiści baskijski próbowali przeforsować inicjatywę wykraczającą daleko poza ramy przyjęte dla regionu autonomicznego w postaci planu Ibarretxe. Nie dokonywano już ponownych podejść do rozszerzenia autonomii, aczkolwiek wśród nacjonalistów baskijskich wciąż żywa pozostaje idea większej samodzielności, a także Wielkiej Baskonii, skupiającej także Nawarrę oraz baskijskie prowincje francuskie. Doświadczenia kryzysu katalońskiego każą jednak Baskom spod znaku PNV i innych ugrupowań nacjonalistycznych zachować ostrożność w działaniach. Wprawdzie w drugiej dekadzie XXI w. nasiliły się tarcia między politykami reprezentującymi PP i nacjonalistami, niemniej wydaje się, że po zepchnięciu na margines terrorystów i radykałów jedyną drogą do dyplomatycznego rozwiązania konfliktów, które niesie za sobą sprzeczność interesów „centrali” i „terenu”, wydaje się dialog, jaki wybrały nowe pokolenia polityków baskijskich (co widać w działaniach Euskal Herria Bildu – koalicji skupiającej neonacjonalistów baskijskich, mającej swoje korzenie w działalności ETA, i jej politycznej przybudówki, obecnie zdelegalizowanej – Herri Batasuna)<sup>443</sup>. Tym samym szanse rozpadu państwa pozostają nikłe i należy sądzić, że do ostatecznej dezintegracji Hiszpanii, przynajmniej z inicjatywy baskijskiej, w najbliższym czasie nie dojdzie.

Politycy z Madrytu konsekwentnie realizują politykę zachowania dotychczasowych praw dla autonomii regionalnych. W zależności od nastrojów społecznych co najwyżej dokonują minimalnych korekt na rzecz scalania państwa lub przeciwnie – w stronę dezintegracji. Taka postawa, pomimo braku spektakularnych sukcesów, ewolucyjnie przynosi więcej pożytku. Coraz więcej Basków utożsamia się z Hiszpanami. Przywiązanie do własnej grupy narodowościowej nadal jest silne, jednak społeczeństwo baskijskie coraz częściej identyfikuje się z własnym państwem, dostrzegając pewne realia, których nie potrafili lub nie chcieli dostrzec ich przodkowie.

Szeroka autonomia, przyznana na mocy Konstytucji i zatwierdzona w Statucie Autonomicznym, usatysfakcjonowała większość mieszkańców Baskonii, którzy czują potrzebę zaznaczenia własnej tożsamości narodo-

---

<sup>443</sup> Por. A. Bourne, *Pathways out of Violence: Desecuritization and Legalization of Bildu and Sortuin the Basque Country*, „Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2018, Vol. 17, No. 3, s. 45–66.

wej, pozostając jednak pod wpływem i opieką władz stołecznych, gdyż trudno wyobrazić sobie Kraj Basków funkcjonujący poza Królestwem Hiszpanii. Zresztą według Madrytu nie ma do tego podstaw ani historycznych, ani gospodarczych, ani nawet kulturowych, ponieważ Baskonia stanowi integralną część Hiszpanii (podobnie rozumują politycy z Paryża, jeśli chodzi o francuską część historycznego regionu zamieszkałego przez naród baskijski). Ruchy separatystyczne w ostatnich dekadach znacznie osłabły i skompromitowały się w oczach opinii publicznej, nawet własnego narodu, co pokazują marsze przeciw przemocy w Kraju Basków<sup>444</sup>.

Podstawy prawne, na mocy których przyznano samodzielność regionom, wydają się dopasowane do interesów obu stron. Kompromis między Madrytem a prowincją skutkował wypracowaniem największej w Europie autonomii, która satysfakcjonuje zdecydowaną większość Basków, zapewniając władzom państwowym zwierzchność nad tym regionem.

Bez względu na powtarzające się jeszcze sporadycznie protesty polityków baskijskich przeciw „kastylizacji” Kraju Basków zarzewie ekstremistycznego nacjonalizmu baskijskiego słabnie<sup>445</sup>. W chwili gdy kraje europejskie próbują stworzyć wspólny ponadpaństwowy organizm, zacierając granice, dążąc do ujednoczenia społeczeństw i szukając wspólnych europejskich korzeni, ideologia nacjonalistyczna przestaje być formą pierwszoplanową. Szczególnie jeśli chodzi o obszary tak niewielkie terytorialnie jak Kraj Basków, który nigdy *de facto* nie był suwerennym państwem.

Kryzys konstytucyjny w Hiszpanii kojarzy się dziś przede wszystkim z nieudolnym separatyzmem katalońskim. Należy jednak pamiętać, że pierwszą próbą wymuszenia dodatkowych praw dla regionu, niezgodną z postanowieniami Konstytucji dotyczącymi wspólnot autonomicznych, był plan Ibarretxe. Różnica pomiędzy nacjonalistami baskijskimi a katalońskimi polega na tym, że ci pierwsi nie szafowali hasłami niepodległościowymi, ale udanie zakamuflowali żądania wykraczające daleko poza ramy obecnie obowiązującej konstytucji. W Bilbao i okolicach nie przejawiano otwarcie tendencji separatystycznych, mówiono o współpracy

---

<sup>444</sup> B. Bolechów, dz. cyt., s. 245–246.

<sup>445</sup> W drugiej połowie drugiej dekady XXI w. nacjonalistyczna koalicja EH Bildu wprowadzała do ogólnopństwowych Cortes zaledwie od dwóch do pięciu deputowanych. W wyborach do parlamentu baskijskiego w 2016 r. wprowadzie była drugą siłą, ale wobec zdecydowanego zwycięstwa PNV oraz przetasowania na hiszpańskiej scenie politycznej i kryzysu tradycyjnych partii PP i PSOE wydaje się mało prawdopodobne, żeby w następnych wyborach powtórzyła swój sukces.

i poszanowaniu zdania obu stron, przy tym wszystkim stawiając mimo woli stronę baskijską na równi z „hiszpańską”, czyli władzami centralnymi. A przecież władze lokalne nie są konstytucyjnie uprawnione do bycia równorzędnym partnerem dla władz państwa, gdyż pomimo bardzo szerokiej autonomii pozostają pod kontrolą organów państwowych.

Nigdy także nie doszło do narzucenia czegokolwiek siłą, zawsze też mówiono o reformie Statutu w ramach autonomii. Nawet gdy powoływano się na prawo do samostanowienia i odwoływano się do solidarności „narodów europejskich”, wciąż działo się to w ramach zintegrowanego Królestwa Hiszpanii. Cały proces odbywał się legalnie. Stąd zapewne udało się doprowadzić projekt prezydenta Ibarretxe aż do *Cortes* w Madrycie. W tym miejscu zapędy nacjonalistów baskijskich musiały ponieść już sromotną klęskę i tak też się stało. Nie doprowadzono do niebezpiecznego dla integralności państwa precedensu. Katalończycy postanowili pójść inną drogą – nie oglądając się na skutki, zeszli z drogi legalizmu i dążyli do konfrontacji za wszelką cenę.

# **Rozdział VI**

## **Sinusoida dziejowa nacjonalizmu katalońskiego**



# 1. Narodziny nacjonalizmu katalońskiego

Katalonia jest regionem położonym w północno-wschodnim zakątku Półwyspu Iberyjskiego, od północy oddzielona Pirenejami od Francji, zaś od wschodu i południowego wschodu oblana wodami Morza Śródziemnego. Dziś region podzielony jest na cztery prowincje, które zamieszkuje ok. 7,5 miliona osób. Położenie geograficzne, a także odmienność językowa i kulturowa względem pozostałych ziem iberyjskich sprawiły, że Katalonia posiada bogatą tradycję zaznaczania swojej odrębności od reszty Hiszpanii. Nacjonałiści katalońscy umiejscawiają początki walk o niezawisłość regionu już w czasach średniowiecznych, łącząc je z utworzeniem Marchii Hiszpańskiej w dobie walk Karola Wielkiego z Arabami na Półwyspie Iberyjskim. Podkreślane jest także znaczenie unii Hrabstwa Katalonii z Królestwem Aragonii w XII w. Choć nazwa mogłaby wskazywać coś innego (Korona Aragonii), w państwie tym szybko zaczął dominować żywioł kataloński, szczególnie w zakresie kulturowo-językowym, ale także w kwestiach ekonomicznych, gdyż jego głównym ośrodkiem, przede wszystkim handlowym, w krótkim czasie stała się Barcelona<sup>446</sup>. Z kolei unia aragońsko-kastylijska doprowadziła do powstania Królestwa Hiszpanii, w którym przewagę miała część kastylijska (w Kastylii rezydował król, stamtąd wywodziła się większość najważniejszych urzędników, a poza tym Kastylia miała monopol na eksploatację i handel nieprzebranych dóbr z hiszpańskich kolonii zamorskich, przede wszystkim amerykańskich). Przez pierwsze wieki trwania zjednoczonego państwa hiszpańskiego Ara-

---

<sup>446</sup> W ostatnich latach popularne wśród nacjonalistów katalońskich pozostawało propagowanie tezy będącej historyczną manipulacją, zgodnie z którą późnośredniowieczne państwo na wschodzie Półwyspu Iberyjskiego nazywano „Koroną Katalońsko-Aragońską”. Historycy udowadniają, że taka nomenklatura została wymyślona w okresie romantyzmu, w dobie tworzenia się podwalin pod współczesny kataloński ruch nacjonalistyczny. Motywem fałszowania faktów historycznych pozostaje chęć wywołania efektu bogatej tradycji samodzielności państwowości katalońskiej. Por. J. L. Corral, *La Corona de Aragón: manipulación, mito e historia*, Zaragoza 2014.

gonia miała jednak bardzo szeroką autonomię, zachowując tradycyjne urzędy, język urzędowy i odrębną kulturę. Przegrana opcji habsburskiej w hiszpańskiej wojnie sukcesyjnej spowodowała całkowitą inkorporację Aragonii do Królestwa Hiszpanii i ujednoczenie państwa na wzór absolutyzmu francuskiego. Zniesiono wszystkie dotychczasowe odrębności, jednak świadomość odmienności pozostała żywa w społeczeństwie katalońskim.

## a) Nacjonalizm polityczny

Nowoczesny nacjonalizm kataloński powstał w XIX w., wpisując się w powszechny w Europie ruch budzący tożsamość narodową w wielu ludach, powodując liczne powstania i próby separatyzmu na całym kontynencie. Odrodzenie katalońskie (*La Renaixença*) rozpoczęło się na polu kulturowym już w latach 30. XIX w. Niestabilność polityczna Hiszpanii XIX w. potęgowała chęć szukania alternatywy dla trwania w państwie żyjącym nadal kolonialną świetnością, z której pozostała już wyłącznie legenda, borykającym się z nieustannymi problemami natury ekonomicznej i społecznej. Okres republikański otwierał przed Katalończykami nowe możliwości w zakresie administracji regionalnej. Fiasko projektu federalizacji państwa było impulsem dla zinstytucjonalizowania nacjonalizmu katalońskiego. Od początku restauracji zaczyna się okres tzw. nacjonalizmu politycznego w Katalonii<sup>447</sup>. Za twórcę tego ruchu uważany jest Valentí Almirall, który w 1886 r. opublikował swoje epokowe dzieło *Lo catalanisme*, w którym bronił partykularyzmu Katalonii i dostrzegał różnorodność historyczną, geograficzną i społeczną regionów iberyjskich. Autor wyróżniał dwie podstawowe wspólnoty zamieszkujące Hiszpanię: demokratycznych, pozytywistycznych, analitycznych i hołdujących zasadzie równości Katalończyków oraz dominujących, idealistycznych, generalizujących i myślących abstrakcyjnie Kastylijczyków. Przecistawianie racjonalnej i pracowitej Katalonii imperialistycznej Kastylii stało się odtąd jednym z filarów ideologii nacjonalizmu katalońskiego. Almirall widział

---

<sup>447</sup> A. Balcells, dz. cyt., s. 59 i n. W 1879 r. pojawił się „Diari Català”, pierwszy dziennik wydawany wyłącznie w języku katalońskim, w następnym roku miał zaś miejsce Pierwszy Kongres Kataloński, który niedługo później przekształcił się w Centre Català, pierwszą organizację propagującą katalońskość. Nie była to wprawdzie sformalizowana partia polityczna, ale jednym z jej celów były naciski na rząd centralny i walka o prawa regionalne Katalonii.

możliwość pokojowego współistnienia obu społeczeństw w zmodernizowanym państwie hiszpańskim wyłącznie w formie konfederacji lub państwa związkowego, odwołując się do przykładu ówczesnej monarchii austro-węgierskiej, w którym Katalonia miałyby pełnić rolę napędu gospodarczego państwa<sup>448</sup>. Jednym z pierwszych sukcesów ruchu Almiralla było uchronienie odrębności katalońskiego prawa cywilnego przed uniformizacją z prawem państwowym<sup>449</sup>.

Szybko doszło do rozłamu w katalońskim ruchu nacjonalistycznym – nie wszyscy zgadzali się z lewicowymi i federalistycznymi poglądami Almiralla. Część członków Centre Català, skupionych wokół dziennika „La Renaixença”, zorientowanych bardziej konserwatywnie i katalońsko, wystąpiła z ugrupowania, by wkrótce założyć Lliga de Catalunya (pol. Liga Katalonii). Nowa organizacja szybko zyskiwała na popularności hasłami przywrócenia odrębnych Cortes dla Katalonii, uznania języka katalońskiego za urzędowy i dopuszczenia do nauczania w tym języku, a także wprowadzenia Sądu Najwyższego dla Katalonii oraz osobnego zaprzysiężenia praw fundamentalnych przez króla w Barcelonie<sup>450</sup>. Lliga de Catalunya w 1891 r. była inicjatorem powołania Unió Catalonista (pol. Unia Katalońska), pierwszego zinstytucjonalizowanego katalońskiego organu politycznego. Ugrupowanie o charakterze nacjonalistyczno-konserwatywnym zredagowało w następnym roku *Constitució Regional Catalana* (pol. Regionalna Konstytucja Katalońska), szerzej znane jako *Bases de Manresa* (pol. Podstawy z Manresy), które wyznaczały kurs przyszłej polityki nacjonalizmu katalońskiego, zarazem stając się podstawą relacji między Katalończykami a rządem państwowym<sup>451</sup>.

Koniec XIX w. to także rozpowszechnienie symboli katalońskich: flagi (*senyera*), hymnu (*Els Segadors*), dnia pamięci (11 września, zwanego też potocznie *Diada*), o których była mowa już wcześniej, a także tańca (*sardana*) oraz patronów (św. Jerzy – Sant Jordi i Dziewica z Montserrat – Virgen de Montserrat)<sup>452</sup>. Dzięki ukształtowanej symbolice nacjonalistom łatwiej

<sup>448</sup> *Lo catalanisme* ukazało się niedawno w antologii tekstów autora wydanej przez rząd kataloński: V. Almirall, *Antologia de textos*, oprac. J. Pich Mitjana, Barcelona 2011, s. 283–627.

<sup>449</sup> J. P. Fusi Aizpúrua, *España...*, s. 225–226.

<sup>450</sup> Tej treści postulaty zostały zawarte w memorandum wręczonym królowej regentce w 1888 r. Por. E. K. Kulak, dz. cyt., s. 214–215; J. L. de la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madrid 2001, s. 70–71.

<sup>451</sup> D. Agustí, dz. cyt., s. 150.

<sup>452</sup> A. Balcells, dz. cyt., s. 75; J. L. de la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, dz. cyt., s. 67–70.

było dotrzeć do szerszych mas społecznych zamieszkujących region w celu obudzenia tożsamości katalońskiej. Właśnie w pozytywistycznej zasadzie pracy u podstaw przejawiało się od początku podejście do szerzenia idei odrębności. W odróżnieniu od wielu innych ruchów narodowowyzwoleńczych kataloński był od początku nastawiony zwykle dość pacyfistycznie<sup>453</sup>. Co więcej, szukano katalonizmu także w bardzo modnych na przełomie XIX i XX w. teoriach rasowych. Nie mogąc znaleźć cech charakterystycznych dla Katalończyków, wyróżniających ich spośród innych mieszkańców Półwyspu Iberyjskiego, wysunięto teorię o „rasie historycznej”, która miała zastąpić rasę antropologiczną<sup>454</sup>. Zatem nie cechy fizyczne, ale kulturowe, oscylujące wokół języka katalońskiego, miały stworzyć odrębną grupę etniczną.

Silne poczucie własnej tożsamości odbijało się na wynikach wyborów ogólnopaństwowych partii w Katalonii. Od początku nowoczesnego parlamentaryzmu hiszpańskiego ustępowały one katalońskim partiom regionalnym. Region w okresie przed wojną domową charakteryzował się największym skupiskiem ugrupowań regionalnych w Hiszpanii<sup>455</sup>. W 1901 r. w wyborach do Kongresu zwyciężyła Lliga Regionalista, stając się tym samym pierwszą partią regionalną, która zasiadła w ogólnopaństwowym parlamencie. Lliga na długie lata stała się czołowym ugrupowaniem politycznym w Katalonii, jednak nigdy nie udało jej się zdobyć pozycji wyraźnie dominującej nad innymi partiami katalońskimi. W 1914 r. na wniosek Lligi powołano Mancomunitat de Catalunya, polityczną instytucję skupiającą dużymi literami i spełniającą rolę nieformalnego rządu katalońskiego. Miała ona reprezentować sprawy Katalonii, w swoich założeniach mając rozwój obszarów zacofanych w regionie, rozszerzenie sieci telefonicznej, poprawę stanu infrastruktury drogowej, propagowanie rozwoju kultury katalońskiej i walkę o pozycję języka katalońskiego jako urzędowego, ale przede wszystkim pobudzanie tożsamości katalońskiej wśród mieszkańców regionu<sup>456</sup>. Mancomunitat zdobyła poparcie zdecydowanej większości sił politycznych w Katalonii, będąc krytykowaną oczywiście przez prawicę hiszpańską, ale także przez socjalistów, którzy

<sup>453</sup> E. González Calleja, «Bon cop de falç!» *Mitos e imaginarios bélicos en la cultura del catalanismo*, „Historia y Política” 2005, núm. 14, s. 136.

<sup>454</sup> E. Prat de la Riba, *La nacionalitat catalana*, Barcelona 1906, s. 75.

<sup>455</sup> M. Myśliwiec, *Pozycja...*, s. 119.

<sup>456</sup> D. Agustí, dz. cyt., s. 166–167.

widzieli w niej instrument w służbie „burżuazji katalońskiej”<sup>457</sup>. To właśnie w łonie Mancomunitat zrodził się pierwszy projekt statutu autonomicznego. W 1919 r. trafił pod obrady *Cortes Generales*, został nawet poddany pod głosowanie, ale ostatecznie został odrzucony przez ówczesny rząd premiera hrabiego Romanonesa<sup>458</sup>. Po dojściu do władzy Primo de Rivero instytucję zdelegalizowano. Tymczasem pozycja Lliga Regionalista słabła, m.in. w wyniku podjęcia współpracy z dyktaturą Primo de Rivero. Sytuacja ta stanowiła symboliczny kres dominacji katalonizmu prawicowego, skupionego wokół konserwatywnych elit intelektualnych. W II Republice wśród nacjonalistów katalońskich będzie dominował ruch katalonizmu lewicowego, którego działania skupiały się przede wszystkim na tendencjach odśrodkowych i antysystemowych, radykalizujących ruch, by w efekcie dążyć do separatyzmu<sup>459</sup>.

## b) Pierwsza autonomia

Po obaleniu dyktatury powstanie II Republiki w 1931 r. spełniło sen katalońskich nacjonalistów o autonomii regionalnej. Powołano władze regionalne (Rząd i Parlament Autonomiczny), które otrzymały szerokie kompetencje w zarządzaniu terytorium Katalonii. Na mocy pierwszego w dziejach Hiszpanii Statutu Autonomicznego (1932 r.), zreformowano katalońskie prawo cywilne, uzyskano nadzór nad robotami publicznymi i porządkiem publicznym bez znaczenia ogólnopaństwowego, a także nadzór nad szkolnictwem podstawowym i średnim oraz możliwość utworzenia szkół (w tym jednego uniwersytetu) z językiem katalońskim jako obowiązującym na równi z kastylijskim<sup>460</sup>. Autonomia uzyskana w latach 30. XX w. wydawała się zadowalać katalońskie elity, jednak po strajkach z jesieni 1934 r. doszło do spotęgowania atmosfery nacjonalistycznej, co przełożyło się na deklarację powstania Państwa Katalońskiego (*Estado Catalán*) w ramach hiszpańskiej Republiki Federalnej. Rewolucja po

<sup>457</sup> J. L. de la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, dz. cyt., s. 53.

<sup>458</sup> A. Balcells, dz. cyt., s. 115–117.

<sup>459</sup> Por. A. Manjón Esteban, *Las reconstrucciones del pasado nacional. Cataluña en el discurso de la historiografía de posguerra (1939–1959)*, Salamanca 2013, s. 566 i n.

<sup>460</sup> J. Tusell, *Historia de España. Vol XII: La Segunda República. De la Segunda República a la Guerra Civil*, Madrid 1997, s. 74.

tygodniu została zdławiona przez siły rządowe<sup>461</sup>. Wskazywała jednak na pogłębienie nastrojów autonomicznych. Nie było jeszcze mowy o niepodległości katalońskiej, ale proklamacja samodzielnego państwa, mimo że wewnątrz federacji hiszpańskiej, była kolejnym krokiem dojrzewającego nacjonalizmu katalońskiego na drodze do idei separatyzmu. Już w dobie republikańskiej znajdujemy sądy bezpośrednich obserwatorów sceny katalońskiej na temat rodzących się tendencji niepodległościowych: „Dziś dążenia nacjonalistyczne są ideałem większości narodu katalońskiego. Jednak w związku z tym aspiracje separatystyczne stały się naturalnym wynikiem ideału nacjonalistycznego”<sup>462</sup>.

Autonomia katalońska nie trwała długo. Na skutek przegranej sił republikańskich w wojnie domowej (1936–1939) Hiszpania powróciła do struktury scentralizowanej, zarzucając republikańskie osiągnięcia w dziedzinie autonomii. Ponownie to Katalonia była ostatnim bastionem oporu przeciw wojskom pod wodzą Franco, utożsamianym z wrogią Kastylią. Dyktatura tępiła wszelkie przejawy nacjonalizmów w zarodku. Największe represje spadły właśnie na Katalonię. Większość działaczy nacjonalistycznych zginęła podczas działań wojennych lub w wyniku rozliczeń z wrogami tuż po wojnie. Pozostała część została zmuszona do emigracji. Jedynym filarem, który podtrzymywał duch katalonizmu, był klub sportowy FC Barcelona, choć także i tu nie obyło się bez nękania władz centralnych<sup>463</sup>. Nie bez znaczenia dla jedności Katalończyków i ich oporu wobec dyktatury były także masowe strajki robotnicze w latach 50. i 70. oraz strajki studenckie z 1968 r. W ten sposób największe poparcie społeczne w regionie uzyskał w późniejszych czasach lewicowy ruch nacjonalistyczny.

---

<sup>461</sup> A. Balcells, dz. cyt., s. 155–159.

<sup>462</sup> A. Perucho, dz. cyt., s. 245.

<sup>463</sup> W ramach „kastylizacji” społeczeństwa klubowi nakazano m.in. zmianę nazwy z angielskiej Football Club Barcelona na hiszpańską Club de Fútbol Barcelona, a także modyfikację herbu, by usunąć z niego charakterystyczne symbole katalońskie. Szerzej na ten temat patrz: M. Z. Dankowski, *Historyczno-polityczny rodowód barw hiszpańskich klubów piłkarskich*, w: *Barwa w języku, literaturze i kulturze*, E. Komorowska, D. Stanulewicz (red.), t. 9, Szczecin 2018, s. 257–258.

## 2. Statut Autonomiczny Katalonii z 1979 r.

Katalonia jako pierwsza po przywróceniu demokracji otrzymał status regionu preautonomicznego<sup>464</sup>. Na jego mocy przywrócono *Generalitat* i przystąpiono do redagowania statutu autonomicznego dla przyszłej Wspólnoty Autonomicznej, która miała powstać na podstawie przepisów przyszłej, demokratycznej konstytucji<sup>465</sup>. W ustawie zasadniczej Katalonia otrzymała prawo do uzyskania autonomii tzw. drogą szybką<sup>466</sup>. Nacjoniści katalońscy sceptycznie podeszli do norm konstytucyjnych dotyczących powołania autonomii, uważając, że takie rozwiązanie powinno pozostać wyłącznym przywilejem historycznych narodowości, a nie wszystkich regionów Hiszpanii bez tak uwypuklonych tradycji w tym względzie, jakie posiadały obok Katalonii jeszcze tylko Kraj Basków i Galisja<sup>467</sup>.

Projekt Statutu był gotowy już po dwóch miesiącach. Ekspresowa redakcja aktu była pokłosiem doświadczeń doby II Republiki, a także dość zwartej i prężnie działającej emigracji katalońskiej w okresie dyktatury Franco<sup>468</sup>. W opracowaniu tekstu wzięła udział komisja złożona z 20 członków Zgromadzenia Parlamentariuszy (*Asamblea de Parlamentarios*), tj. deputowanych i senatorów, wybranych w czterech okręgach wyborczych Katalonii<sup>469</sup>. Ostateczna zawartość tekstu aktu była przedmiotem długich negocjacji między *Generalitat* a centrowym rządem hiszpańskim UCD. Po osiągnięciu porozumienia dopełnieniem przyjęcia Statutu była

<sup>464</sup> Real Decreto – Ley 41/1977.

<sup>465</sup> Katalończycy zdecydowanie opowiedzieli się za nową konstytucją w referendum (90,4% głosów przy frekwencji 67,7% uprawnionych do głosowania). Por. D. Agustí, dz. cyt., s. 215.

<sup>466</sup> Art. 151, CE 1978.

<sup>467</sup> Por. M. Myśliwiec, *Katalonia...*, s. 59.

<sup>468</sup> Do Hiszpanii wrócił m.in. prezydent *Generalitat* na uchodźstwie Josep Tarradellas, który zawarł ugodę z premierem Adolfo Suarezem w sprawie uchwalenia nowego statutu autonomicznego w miejsce obowiązującego w II Republice. Tarradellas sformował rząd jednoczący największe siły polityczne regionu, w którego skład weszli socjaliści, komuniści i liderzy przyszłej koalicji CiU. Por. J. L. de la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, dz. cyt., s. 214–215.

<sup>469</sup> W skład Zgromadzenia Parlamentariuszy weszli przedstawiciele: PSC, będącej lokalną delegaturą socjalistycznej PSOE (17 mandatów), UCD (12 mandatów), świeżo utworzonej koalicji CiU (8 mandatów), komunistów z PSCU (8 mandatów) oraz ERC (1 mandat). Por. J. L. de la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, dz. cyt., s. 215.

akceptacja jego postanowień w referendum przeprowadzonym wśród mieszkańców Katalonii<sup>470</sup>.

Statut wywołał mieszane uczucia wśród polityków katalońskich. Z jednej strony nie kryli oni radości z przywrócenia rządów demokratycznych, z drugiej jednak treść aktu nie zadowoliła nacjonalistów katalońskich, którzy oczekiwali poszerzenia autonomii w porównaniu z tą posiadaną przez region w okresie II Republiki, co nie nastąpiło. Madryt wymógł pozostawienie w Katalonii organizacji terytorialnej obowiązującej na terenie całego państwa<sup>471</sup>, a co za tym idzie – także Deputacji Prowincjalnych oraz urzędu Gubernatorów Cywilnych, znienawidzonego w Katalonii symbolu ingerencji rządu państwowego w sprawy lokalne. Zrównanie języka katalońskiego z kastylijskim stało się kolejnym rozczarowaniem<sup>472</sup>, gdyż pierwotnym zamierzeniem twórców Statutu było uznanie katalońskiego za język oficjalny. W ten sposób urzędowa dwujęzyczność osłabiła pozycję języka lokalnego, jako że obowiązek znajomości kastylijskiego, oficjalnego języka państwowego, pozostał niezmienny dla wszystkich obywateli, natomiast znajomość katalońskiego stała się fakultatywna. Rozczarowaniem było przyznanie także *Generalitat* „pełnej” (*plena*) kompetencji do prowadzenia nauczania we Wspólnocie Autonomicznej zamiast postulowanej „wyłącznej” (*exclusiva*)<sup>473</sup>. Pozwolono wprowadzić utworzyć policję autonomiczną, ale nie scedowano na władze regionalne pełnej odpowiedzialności za zapewnienie porządku publicznego<sup>474</sup>, czego domagali się Katalończycy. W gestii państwa pozostały także kwestie ubezpieczeń społecznych oraz wyznaczanie sędziów do Sądu Najwyższego Katalonii (*Tribunal Supremo de Cataluña*)<sup>475</sup>. W końcu, co istotne, wśród samych Katalończyków dochodziło do sporów dotyczących spraw fiskalno-skarbowych. Część z nich domagała się kompetencji na wzór baskijskiego *Concierto Económico*, na co rząd centralny przystał, jednak ostatecznie propozycję odrzucono<sup>476</sup>, o czym później, w XXI w., zapominali separatyści katalońscy,

<sup>470</sup> Statut został przegłosowany zdecydowaną większością głosów (88,1%) przy dość niskiej frekwencji (59,6%). Por. A. Balcells, dz. cyt., s. 238.

<sup>471</sup> Art. 2, EAC 1979.

<sup>472</sup> Art. 3.2, EAC 1979.

<sup>473</sup> Art. 15, EAC 1979.

<sup>474</sup> Art. 13, EAC 1979.

<sup>475</sup> Art. 19, EAC 1979.

<sup>476</sup> Wielkim przeciwnikiem wprowadzenia osobnego porozumienia fiskalnego dla Katalonii był legendarny przewodniczący *Generalitat* Jordi Pujol, z wykształcenia bankowiec.

żądając rozszerzenia prerogatyw instytucji autonomicznych w zakresie poboru podatków i dysponowania nimi.

Powyższe unormowania zostały przyjęte z rozczarowaniem przez nacjonalistów katalońskich. Statut Autonomiczny z 1979 r. wcale nie rozszerzał kompetencji władz regionalnych w porównaniu z I Statutem z 1932 r. Wszystkie siły polityczne Katalonii w momencie rozpoczęcia prac nad kształtem odzyskanej autonomii uznały bowiem zakres norm statutu republikańskiego za niewystarczająco szeroki<sup>477</sup>.

W okresie *Transició*n, czasie ponownej możliwości zrzeszania się i tworzenia partii politycznych, epokowym wydarzeniem było dla Katalonii powstanie CiU<sup>478</sup>. Skonsolidowanie nacjonalistycznej centroprawicy spowodowało osiągnięcie stabilizacji politycznej w regionie na długie lata. Po przywróceniu demokracji CiU rządziła Katalonią aż do 2003 r. i jak zostało powiedziane wcześniej, jej polityka opierała się na współpracy z rządem centralnym, choć nie obyło się bez kontrowersji, np. w okresie uchwalenia przez parlament autonomiczny Ustawy o normalizacji lingwistycznej<sup>479</sup>, która wprowadzała język kataloński jako wykładowy do szkół na wszystkich poziomach kształcenia, łącznie z uniwersyteckim. W ostrą polemikę między rządem centralnym a nacjonalistami katalońskimi włączyła się także część mieszkańców Katalonii, która 14 marca 1982 r. manifestowała pod hasłem „Som una nació” (pol. „Jesteśmy narodem”). Polityka CiU, określana mianem pujolizmu od nazwiska jej lidera Jordi Pujola, miała także doprowadzić do wykrystalizowania się podziału w społeczeństwie katalońskim. Pojawili się „dobrzy i źli Katalończycy”, czy też sprzymierzeńcy katalonizmu i ich antagoniści, związani bardziej z opcją unitarystyczną<sup>480</sup>. Problem tożsamości narodowej Katalończyków wróci ze zwielokrotnioną siłą w XXI w.

Wiele nierozwiązanych spraw kładło się cieniem na współpracę Barcelony i Madrytu. Kapitulacja w kwestiach istotnych dla Katalończyków

---

Por. M. Alcedo Moneo, *La identidad pactada: primer proceso estatutario y concierto económico 1981*, Bilbao 2007, s. 198–199.

<sup>477</sup> Chodziło przede wszystkim o kwestie administracyjne, porządkowe i jurysdykcyjne. Kompetencje z zakresu szkolnictwa były szersze niż w dobie przedwojennej. A. Balcells, dz. cyt., s. 238.

<sup>478</sup> Por. M. Myśliwiec, *Katalonia...*, s. 51–52.

<sup>479</sup> Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Catalunya, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (dalej: DOGC) 322, 22/04/1983.

<sup>480</sup> Por. A. Nacarino-Bravo, dz. cyt., s. 120.

przy promulgacji Statutu Autonomicznego z 1979 r. miała nie być tylko tymczasowa. Podkreślano, że ostatecznie autonomia polityczna regionu, regulowana na podstawie Statutu z 1979 r., była węższa niż ta posiadana przez regiony w państwach federalnych, takie jak niemieckie kraje związkowe lub stany północnoamerykańskie<sup>481</sup>. Idea nacjonalistyczna ewoluowała, odkrywając wciąż nowe punkty zapalne. Dobitym przykładem jest 1989 r., gdy większość rządów państw demokracji zachodniej przyznawała prawo do samostanowienia narodom Europy Środkowo-Wschodniej. Nie inaczej stało się z rządem hiszpańskim. Wykorzystując podniosłą chwilę, nacjonałiści katalońscy przedstawili w parlamencie autonomicznym propozycję rezolucji, która wskazywała, że akceptacja postanowień konstytucyjnych nie powoduje rezygnacji Katalończyków z prawa do samostanowienia<sup>482</sup>. W ten i na podobne sposoby latami budowano podwaliny dla podsycenia nastrojów antagonistycznych w społeczeństwie katalońskim wobec polityki rządów centralnych, a co za tym idzie – rewizji podstaw ustrojowych autonomii, w tym oczywiście Statutu.

### 3. Zwrot w stronę separatyzmu – rządy Tripartit i Statut Autonomiczny z 2006 r.

Monopol umiarkowanej koalicji CiU na rządzenie zakończył się w 2003 r. Początek XXI w. przyniósł radykalizację postawy społeczeństwa katalońskiego, co dało zwycięstwo w wyborach partiom nastawionym konfrontacyjnie do Madrytu. Ich głównym celem było rozszerzenie kompetencji autonomicznych, co skutkowało wprowadzeniem w życie nowego statutu autonomicznego, zwiększającego jeszcze i tak już przecież szeroką autonomię względem władzy państwowej.

---

<sup>481</sup> A. Balcells, dz. cyt., s. 9.

<sup>482</sup> Forma tego aktu normatywnego (*proposición no de ley*) nie stanowi bezpośredniego źródła prawa, ale jedynie propozycję rezolucji wniesioną przez grupę parlamentarną. W tym konkretnym przypadku była to bardziej manifestacja nacjonalizmu katalońskiego niż próba rzeczywistych działań politycznych. Przeciwni aktowi byli socjaliści, z kolei deputowani z PP nie wzięli udziału w głosowaniu. Por. J. L. de la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, dz. cyt., s. 219.

Dość egzotyczna koalicja, która przeszła do historii pod nazwą Tripartit, składała się z socjalistów z PSOE, nacjonalistycznej lewicowej ERC oraz ekosocjalistów z koalicji ICV–EUiA. Od początku jej głównym celem była zmiana Statutu Autonomicznego na bardziej radykalny, nastawiony na poszerzenie decentralizacji państwa. Negocjacje w sprawie projektu nowego aktu trwały prawie dwa lata. Ostatecznie we wrześniu 2005 r. parlament autonomiczny przyjął nowy statut. Po wniesieniu poprawek i jego zatwierdzeniu przez *Cortes Generales* PP złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją aż 187 z ogólnej liczby 227 artykułów zawartych pierwotnie w akcie.

W Statucie Katalonii uwzględniono generalne dyspozycje, w których określono: zasięg terytorialny regionu<sup>483</sup>, język kataloński jako równoprawny z językiem kastylijskim<sup>484</sup>, tradycyjne symbole Katalonii<sup>485</sup> oraz struktury władz regionalnych (*Generalitat*).<sup>486</sup> Zawarte w Statucie kompetencje władz regionalnych nie odbiegają znacząco od zawartych w Konstytucji dla wszystkich regionów oraz ujętych w statutach innych autonomii. *Generalitat* składa się z Parlamentu Katalonii (*Parlament de Catalunya*), reprezentującego władzę ustawodawczą, Prezydenta (*Presidència*) oraz Rządu (*Govern*), sprawującego władzę wykonawczą. Ponadto w skład *Generalitat* wchodzi: Rada Gwarancji Statutowych (*Consell de Garanties Estatutàries*), jako organ kontroli nad administracją, Syndyk Skarg (*Síndic de Greuges*), pełniący funkcję rzecznika praw obywatelskich, Syndykacja Rachunkowa (*Sindicatura de Comptes*), organ odpowiedzialny za kwestie skarbowe regionu, oraz Rada Audio-

<sup>483</sup> Art. 9, EAC 2006. Pominięto celowo pojęcie prowincji, pozostając jedynie przy zakresie jednostek administracyjnych, nad którymi bezpośrednią władzę sprawuje *Generalitat*.

<sup>484</sup> Art. 6.2, EAC 2006. Trybunał Konstytucyjny nie pozwolił pozostawić przepisu o „preferencyjnej” roli języka katalońskiego w administracji publicznej i środkach komunikacji publicznej. Patrz: STC 31/2010. Ponadto prawom i obowiązkom lingwistycznym poświęcono cały rozdział Statutu: art. 32–36, EAC 2006.

<sup>485</sup> Art. 8, EAC 2006.

<sup>486</sup> Art. 55–82, EAC 2006. *Generalitat* ma swoje korzenie w późnośredniowiecznym Królestwie Aragonii i wywodzi się z regionalnych zgromadzeń przedstawicielskich – *Cortes Catalanas*. *Generalitat* została zlikwidowana po wojnie sukcesyjnej i przywrócona w nowoczesnej formie w dobie II Republiki jako organ rządu autonomicznego. Ponownie rozwiązana przez Franco, odrodziła się wraz z powrotem demokracji jako nazwa struktury władz autonomicznych. Na temat genezy, organizacji i zakresu kompetencji *Generalitat* patrz szerzej: J. Pagès i Rejssek, R. Lobo i Gil, A. de Fluvià i Escorça, *L'autonomia política de Catalunya. Orígenes, competències i organització de la Generalitat*, wyd. IV, Barcelona 2005.

wizualna Katalonii (*Consell de l'Audiovisual de Catalunya*). Sądownictwo jest nadzorowane przez Wyższy Trybunał Sprawiedliwości (*Tribunal Superior de Justicia*); ponadto powołano instytucję Wyższego Prokuratora Katalonii (*Fiscal Superior de Cataluña*)<sup>487</sup>. Istotny jest rozdział poświęcony kontroli działalności władz lokalnych. Statut zawiera przepisy regulujące finanse i politykę ekonomiczną regionu<sup>488</sup>. Bardzo szeroko uregulowano, wymieniając je skrupulatnie, wszelkie materie, nad którymi pieczę sprawuje *Generalitat*<sup>489</sup>. Przewidziano także zakres jej współpracy z władzami państwowymi<sup>490</sup> i osobno z organami Unii Europejskiej<sup>491</sup>. W tych unormowaniach można dostrzec już pierwsze symptomy wynikające z chęci pokazania podmiotowości Katalonii zarówno w środowisku wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Co więcej, Statut zawierał przepisy regulujące działania Katalonii na arenie zagranicznej<sup>492</sup>, wskazując tym samym aspiracje regionu wykraczające poza strukturę państwową.

Nowy statut przewiduje bardziej znaczące poszerzenie autonomii regionu w stosunku do poprzedniego, choć i tak pozostaje kompromisem wypracowanym przez polityków z Madrytu i Barcelony. Pierwotna wersja aktu przyjęta przez Parlament Katalonii zakładała bowiem m.in.: pierwszeństwo języka katalońskiego przed kastylijskim w administracji państwowej, zmiany w systemie finansowym Katalonii przez ustanowienie katalońskiego systemu bankowości, możliwość ustanawiania odrębnych podatków we Wspólnocie Autonomicznej czy przede wszystkim ograniczenie wkładu do budżetu państwa, a także prowadzenie własnej polityki migracyjnej oraz suwerenność w przeprowadzaniu politycznych konsultacji i referendum. Wszystkie powyższe kontrowersyjne unormowania Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją.

---

<sup>487</sup> Art. 95–96, EAC 2006. Trybunał Konstytucyjny uchylił powstanie Rady Sprawiedliwości Katalonii (*Consejo de Justicia de Cataluña*), która miała działać niezależnie od Rady Generalnej Władzy Sądowniczej (*Consejo General del Poder Judicial*), organu odpowiedzialnego za kontrolę niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 122.2 i 122.3, CE 1978). Patrz: STC 31/2010.

<sup>488</sup> Art. 201–221, EAC 2006.

<sup>489</sup> Art. 116–173, EAC 2006.

<sup>490</sup> Art. 174–183, EAC 2006.

<sup>491</sup> Art. 184–192, EAC 2006.

<sup>492</sup> Art. 193–200, EAC 2006.

Najbardziej doniosłym problemem jednak, jak się miało później okazać, stał się przepis definiujący Katalonię jako naród (*nación*). Sprawę dokładniej opisano powyżej przy zagadnieniach problemu zdefiniowania konstytucyjnych zwrotów „naród” i „narodowość”. W tym miejscu należy jedynie wskazać na konsekwencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który ostatecznie nie zgodził się z retoryką twórców Statutu, uznając regulację o narodzie katalońskim za nieskuteczną. Niekorzystny dla aspiracji tożsamościowych Katalończyków wyrok zbiegł się z pogłębiającym się kryzysem gospodarczym, który zintensyfikował radykalne nastroje w społeczeństwie katalońskim, umiejętnie wykorzystywane przez lokalnych nacjonalistów kreujących się na obrońców ludu katalońskiego, uciskanego przez zawsze nieprzychylny i imperialistyczny rząd w Madrycie<sup>493</sup>. Sztynne stanowisko kolejnych rządów w Madrycie niedopuszczających do rozszerzenia autonomii na kompetencje zagwarantowane w Konstytucji wyłącznie dla władz państwowych oraz uznanie przez Trybunał Konstytucyjny części przepisów nowego statutu autonomicznego za niezgodne z ustawą zasadniczą zwiększyły dysonans między społeczeństwem katalońskim, podsycony coraz agresywniejszą polityką partii nacjonalistycznych, a władzami w Madrycie i resztą społeczeństwa hiszpańskiego. W rezultacie w Barcelonie pod hasłem: „Jesteśmy narodem. My decydujemy” („Som una nació. Nosaltres decidim”) odbyła się manifestacja, którą poparły niemal wszystkie katalońskie partie polityczne<sup>494</sup>. Napędzeni poparciem społecznym nacjonałiści obrali ostatecznie kurs na niepodległość.

Kolejne rządy w Madrycie stoją konsekwentnie na stanowisku odmawiania prawa Katalonii do secesji. Jako główny argument podaje się konstytucyjną jedność i niepodzielność Hiszpanii, jak w przypadku byłego ministra spraw zagranicznych Hiszpanii José Marii Garcii-Margallo, który oznajmił, że: „każdy centymetr kwadratowy tego państwa jest własnością niepodzielną wszystkich i każdego Hiszpana z osobna”. Co więcej, odwrócił sytuację względem argumentów katalońskich nacjonalistów, uważa-

---

<sup>493</sup> Patrz szerzej: M. Z. Dankowski, *Influence of The Global Financial Crisis on the Separatist Aspirations of Catalonia from the Perspective of the Spanish Internal Law*, „Polish Review of International and European Law” 2018, Vol. 7, No. 1.

<sup>494</sup> Wylamali się jedynie regionalny odłam rządzącej wówczas w Hiszpanii PP oraz antynacjonalistyczni Ciutadans de Catalunya (załączek późniejszej partii ogólnopaństwowej Ciudadanos). W manifestacji udział wzięło ponad milion osób. Por. A. Barrio, *La rivalidad soberanista. Los postores de la subasta catalana*, w: *Anatomía...*, s. 141.

jąc, że żaden polityk nie może zabronić jakiegokolwiek Katalończykowi prawa bycia Hiszpanem i Europejczykiem<sup>495</sup>. Zatem *a contrario* to nie Hiszpanie (Kastylijczycy) ograniczają Katalończykom prawo do posiadania własnej tożsamości, ale kataloński ruch separatystyczny uniemożliwia Katalończykom bycie jednocześnie Hiszpanami, co logicznie wynika z Konstytucji.

---

<sup>495</sup> *Entrevista del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo y Marfil, en el diario "La Razón", con el título "Ningún político puede privar a un Catalán de su derecho a ser Español", w: Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores y de cooperación, D. José Manuel García-Margallo y Marfil, [Madrid] 2014, s. 23.*

**Rozdział VII**  
**Prawomocność**  
**katalońskich**  
**referendów**  
**niepodległościowych**



# 1. Prawnokonstytucyjne unormowanie referendum w Hiszpanii

Zgodnie z obowiązującymi praktykami w demokratycznych państwach prawa, także i w Hiszpanii, wdrożono instytucje demokracji bezpośredniej. Uchwalona po transformacji demokratycznej Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. przewiduje, że obywatelom państwa przysługuje łatwy dostęp do życia politycznego, ekonomicznego, kulturalnego i socjalnego<sup>496</sup>, a także wymienia wśród ich praw fundamentalnych możliwość uczestnictwa w sprawach publicznych w sposób bezpośredni lub przez reprezentantów wybranych w przeprowadzanych okresowo wyborach powszechnych<sup>497</sup>.

Obok innych form demokracji bezpośredniej<sup>498</sup> Konstytucja Hiszpanii wymienia trzy rodzaje referendów, zwoływanych w konkretnych przypadkach: referendum w celu zatwierdzenia projektu Statutu Autonomicznego<sup>499</sup>, referendum w sprawie zmiany Konstytucji<sup>500</sup> oraz referendum konsultacyjne (*referéndum consultivo*)<sup>501</sup>. Ten ostatni przepis stanowi, że: „Polityczne decyzje o specjalnym znaczeniu mogą być poddane pod referendum konsultacyjne wszystkich obywateli”. Zwraca uwagę kwestia „specjalnego znaczenia”, zatem nie każda sprawa może być poddana pod referendum, co czyni tę instytucję nadzwyczajną. Równie istotny wydaje się fakt, że referendum dotyczy wszystkich obywateli bez wyjątku (oczywiście uprawnionych do głosowania w wyborach powszechnych). Z po-

---

<sup>496</sup> Art. 9.2, CE 1978.

<sup>497</sup> Art. 23.1, CE 1978.

<sup>498</sup> Do instytucji demokracji bezpośredniej należą w Konstytucji Hiszpanii także obywatelska inicjatywa ustawodawcza (*iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley*, art. 87.3, CE 1978) oraz instytucja rady powszechnej (*consejo abierto*) na obszarze administracji lokalnej (art. 140, CE 1978).

<sup>499</sup> Art. 151, CE 1978.

<sup>500</sup> Art. 167–168, CE 1978.

<sup>501</sup> Art. 92.1, CE 1978.

wyższego jasno wynika, że referendum nie może być w związku z tym przeprowadzone jedynie dla wybranej części obywateli, czy to ze względów terytorialnych, etnicznych, społecznych, czy innych. Referendum jest zarządzane przez Króla na wniosek Przewodniczącego Rządu, wcześniej zaś autoryzowane przez Kongres<sup>502</sup>. Twórcy Konstytucji przewidzieli, że kwestie szczegółowe i proceduralne instytucji referendum należy rozwinąć, w związku z czym odsyłają do przyszłej ustawy, wskazując, że będzie dotyczyła wszystkich rodzajów referendum zawartych w Konstytucji<sup>503</sup>.

Aktem, do którego Konstytucja odsyła, jest Ustawa Organiczna o Regulacji Różnorodnych Modalności Referendum<sup>504</sup>. Zawiera ona kilka różnych form referendum. Przede wszystkim jednak uchwalono ją w konkretnym celu, jakim było umożliwienie uruchomienia konstytucyjnej procedury wymagającej poddania pod referendum kwestii zatwierdzenia Statutów Autonomicznych: Kraju Basków, Katalonii, Galisji i Andaluzji<sup>505</sup>. Pozostałymi formami referendum przewidzianymi w ustawie organicznej były referendum konsultacyjne<sup>506</sup> oraz referendum w sprawie reformy konstytucyjnej<sup>507</sup>. Wszystkie powyższe formy zwoływania referendum leżą w ekskluzywnej kompetencji państwa<sup>508</sup>. Należy dodać, że po wprowadzeniu Konstytucji ogólnopaństwowe referendum konsultacyjne zwołano jedynie dwukrotnie: w 1986 r. w kwestii pozostania Hiszpanii w NATO oraz w 2005 r. w sprawie ustanowienia Konstytucji dla Europy<sup>509</sup>. Referendum w sprawie reformy konstytucyjnej dotychczas nie miało miejsca.

Prawo hiszpańskie zna jeszcze inne przypadki unormowań, które nie występują bezpośrednio w Konstytucji, ale wyczerpują znamiona de-

---

<sup>502</sup> Art. 92.2, CE 1978.

<sup>503</sup> Art. 92.3, CE 1978.

<sup>504</sup> Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, BOE 20, 23/01/1980 (dalej: LORef). Na temat instytucji demokracji bezpośredniej w Hiszpanii patrz szerzej: M. Llorens Ferrer, *La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático*, „Revista catalana de dret públic” 2013, núm. 46, s. 164–167.

<sup>505</sup> Art. 151, CE 1978.

<sup>506</sup> Art. 92, CE 1978.

<sup>507</sup> Art. 167–168, CE 1978.

<sup>508</sup> Art. 2, LORef.

<sup>509</sup> Referendum organizowano wcześniej dwukrotnie w czasie rządów Francisco Franco (w 1947 i 1966 r.), w 1976 r. w sprawie reformy politycznej zmieniającej ustrój państwa oraz w 1978 r. w sprawie ratyfikacji projektu Konstytucji. Patrz szerzej: E. Linde Panigua, M. Herrero, *El Referendum: De las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución*, „Revista de Estudios Políticos” 1978, núm. 2, s. 87–106.

mokracji bezpośredniej, mając analogiczną konstrukcję do uregulowań konstytucyjnego referendum konsultacyjnego. Należą do nich m.in. tzw. konsultacje ludowe (*consultas populares*)<sup>510</sup>. Przepisy Ustawy Organicznej o Regulacji Różnorodnych Modalności Referendum nie normują „konsultacji ludowych”, które mogą zostać zwołane przez lokalne Ratusze (*Ayuntamientos*) na terenie podlegających im municypiów i odnosić się do istotnych dla nich spraw zgodnie z obowiązującym prawem miejscowym i w każdym wypadku z autoryzacją państwa, które ma wyłączność na udzielenie zgody na przeprowadzenie konsultacji.

Ponadto niektóre statuty autonomiczne przewidują organizowanie konsultacji ludowych dla danych wspólnot autonomicznych. Odpowiednie normy o możliwości przeprowadzenia konsultacji ludowych występują w: Andaluzji<sup>511</sup>, Asturii<sup>512</sup>, La Rioja<sup>513</sup>, Murcji<sup>514</sup>, na Wyspach Kanaryjskich<sup>515</sup>, w Estremadurze<sup>516</sup> i Katalonii<sup>517</sup>. W żadnym jednak wypadku konsultacje ludowe nie mogą być nazywane referendum, gdyż nadanie biegu tej instytucji jest zastrzeżone przez Konstytucję wyłącznie dla organów ogólnopaństwowych. W zreformowanym Statucie Autonomicznym Katalonii przyznano *Generalitat* wyłączne kompetencje do organizowania konsultacji ludowych, figurujących pod różnymi nazwami: ankiety (*encuestas*), przesłuchania publiczne (*audiencias públicas*), forum partycypacyjne (*foros de participación*), i jakichkolwiek innych instrumentów konsultacji ludowych z wyłączeniem tych przyznanych organom państwowym w Konstytucji<sup>518</sup>. Pomimo zaskarżenia przepisu do Trybunału Konstytucyjnego ten ostatni uznał go za konstytucyjny, gdyż wyłączenie dla organizacji referendum, jako ekskluzywnej kompetencji państwowej,

<sup>510</sup> Disposición Adicional, LORef.

<sup>511</sup> Art. 30.1.c, art. 78 i art. 117.4, EAAnd. 2007.

<sup>512</sup> Art. 11.11, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, BOE 9, 11/01/1982.

<sup>513</sup> Art. 9.7, Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, BOE 146, 19/06/1982.

<sup>514</sup> Art. 11.8, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, BOE 146, 19/06/1982.

<sup>515</sup> Art. 31.e, art. 49.4 i art. 108.a, Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, BOE 268, 06/11/2018.

<sup>516</sup> Art. 9.50, Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, BOE 25, 29/01/2011.

<sup>517</sup> Art. 29.6 i art. 122, EAC 2006.

<sup>518</sup> Art. 122, EAC 2006.

wyklucza możliwość przeprowadzania go przez organy wspólnoty autonomicznej, z zastrzeżeniem, że wyłączenie rozciąga się na cały proces zwoływania referendum, a nie jedynie na autoryzację do jego przeprowadzenia<sup>519</sup>. Inaczej interpretowali unormowania Statutu nacjonalistów katalońscy, którzy postanowili odwołać się do obywateli regionu, żeby przeforsować swój plan polityczny polegający na wdrożeniu prawa do samookreślenia się Katalończyków w kwestii własnej tożsamości i przyszłości politycznej regionu na drodze referendum.

## 2. Geneza referendum niepodległościowego

Dysonans stanowisk politycznych rządu centralnego i katalońskich władz autonomicznych od początku XXI w. powodował oddalanie się obu stron od siebie i bilateralną eskalację żądań. Decydenci katalońscy postanowili odwołać się do instytucji demokracji bezpośredniej, żeby urzeczywistnić swoje plany związane z niepodległością regionu. Szukając argumentów natury prawnej, przyzywali konstytucyjną normę umożliwiającą poddanie decyzji politycznych o specjalnym znaczeniu pod referendum konsultujące wśród wszystkich obywateli<sup>520</sup>. Oczywiście Katalończycy interpretują powyższy przepis w taki sposób, że ograniczałby się on jedynie do obywateli wspólnoty autonomicznej, która wniósłaby wniosek o poddanie się pod referendum. Trybunał Konstytucyjny odrzucił możliwość odniesienia się do demokracji bezpośredniej w sprawach związanych z tożsamością oraz jednością zainteresowanych podmiotów<sup>521</sup>. W świetle przepisów obowiązującej Konstytucji nie jest zatem możliwe przeprowadzenie wiążącego referendum wyłącznie na terenie Katalonii. Taka inicjatywa mogłaby się natomiast powieść, gdyby udział w niej wzięli wszyscy uprawnieni do głosowania obywatele Hiszpanii lub gdyby rząd w Madrycie przeniósł kompetencje do przeprowadzenia referendum na rząd

---

<sup>519</sup> STC 31/2010.

<sup>520</sup> Art. 92.1, CE 1978.

<sup>521</sup> Wyjątek stanowi reforma konstytucyjna w drodze referendum. STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008, BOE 245, 10/10/2008.

autonomiczny w Barcelonie zgodnie z uregulowaniami Konstytucji<sup>522</sup>. Byłoby to możliwe dzięki uchwaleniu ustawy organicznej bezwzględną większością głosów obu izb ogólnopaństwowego parlamentu. Niemniej jednak w obecnym układzie politycznym, wobec twardego stanowiska Madrytu sprzeciwiającego się secesji, taka sytuacja wydaje się nieprawdopodobna.

Wobec wątków podstaw konstytucyjnych do przeprowadzenia referendum niepodległościowego Parlament Katalonii uchwalił ustawę zezwalającą na przeprowadzenie regionalnych „konsultacji społecznych” (*consulta popular*)<sup>523</sup>. Nowa instytucja miała mieć zastosowanie przy pytaniach o ważne kwestie polityczne i miała być oczywiście stosowana wyłącznie na terenie wspólnoty autonomicznej. Wybieg prawny zastosowany przez *Generalitat* pozwalał przeprowadzić konsultacje, które miały znamiona referendum, tylko wśród Katalończyków, bez udziału władz państwowych, jedynie autoryzujących ostateczne wyniki głosowania<sup>524</sup>. Znow jednak Trybunał Konstytucyjny stanął na straży rozróżnienia konsultacji społecznych i referendum, orzekając, że to drugie należy do wyłącznych kompetencji władz państwowych, nie zaś autonomicznych<sup>525</sup>.

W końcu Rząd Katalonii, nie mogąc zwołać legalnie referendum w sprawie niepodległości, zdecydował się wykorzystać przepis o konsultacjach społecznych występujący w Statucie Autonomicznym Katalonii<sup>526</sup> jako

---

<sup>522</sup> Art. 150.2, CE 1978.

<sup>523</sup> Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, BOE 93, 17/04/2010.

<sup>524</sup> E. Martín Núñez, *The Referendum and Popular Consultations in the Autonomous State*, „Perspective on Federalism” 2012, Vol. 4, Issue 1, s. 145 i n.

<sup>525</sup> STC 31/2010. Należy przy tym nadmienić, że konsultacje społeczne są przeprowadzane również w innych wspólnotach autonomicznych. Dotyczą one jednak wyłącznie zagadnień związanych z kwestiami leżącymi w zakresie kompetencji organów władzy wspólnot autonomicznych. Ponadto zasadniczymi różnicami między referendami a konsultacjami społecznymi są: kwestia uprawnionych do głosowania (w przypadku konsultacji również osoby od 16. roku życia, a także obcokrajowcy rezydenci), używanie państwowego rejestru wyborców w przypadku referendum i rejestru uczestnictwa według danych regionalnych, brak wymogu zgody rządu centralnego na organizację konsultacji obywatelskich, a także brak gwarancji państwowych komisji wyborczych (*juntas electorales*), zastąpionych przez komisję kontroli (*Comisión de Control*), dla konsultacji obywatelskich. Por. M. Carrasco Durán, *Referéndum versus consulta*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 2013, núm. 160, s. 13–41; A. Bueno Armijo, »Consultas populares« y »Referéndum consultivo«: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial, „Revista de Administración Pública” 2008, núm. 177, s. 195–228.

<sup>526</sup> Art. 122, EAC 2006.

podstawę prawną do przeprowadzenia głosowania w duchu demokracji bezpośredniej. Wyżej wymieniony przepis stanowi, że *Generalitat* ma wyłączne kompetencje do zwoływania wszelkich konsultacji społecznych poza wyjątkiem zawartym w Konstytucji, czyli autoryzowaniem konsultacji społecznych w drodze referendum<sup>527</sup>.

Polityka secesyjna prowadzona przez Rząd Katalonii uzyskała szerokie poparcie społeczne. Badacze problemu do tej pory zastanawiają się nad przyczynami gwałtownej radykalizacji społeczeństwa katalońskiego. Nastroje niepodległościowe jeszcze kilka lat wcześniej były marginalne, ale zbieg okoliczności w postaci uznania wielu norm nowego statutu za niekonstytucyjne, kryzys gospodarczy, a także niepopularność rządów PP w regionie sprawiły, że politycy nacjonalistyczni wykorzystali szansę na wzmocnienie swoich pozycji i skutecznego rozpropagowania haseł separatyzmu wśród Katalończyków. W odpowiedzi na niekorzystne dla Katalonii wyroki Trybunału Konstytucyjnego 11 września 2012 r. doszło do największej w dziejach nacjonalistycznej manifestacji w Barcelonie – według różnych szacunków na ulicę wyszło od 0,6 do 1,5 miliona osób. Jej główne hasło brzmiało: „Katalonia nowym państwem Europy” („Catalunya – nou estat d’Europa”)<sup>528</sup>. Od tego momentu stało się jasne, że celem nacjonalistów nie będzie już poszerzenie autonomii w ramach Królestwa Hiszpanii, ale secesja Katalonii i utworzenie nowego, niepodległego oraz suwerennego państwa na mapie Europy.

Zarówno Parlament Katalonii, jak i autonomiczny Rząd konsekwentnie prowadziły działania zmierzające do secesji. Po wyborach z końca 2012 r. przyjęto deklarację suwerenności, oznaczającą – według projektodawców – że społeczeństwo katalońskie ma suwerenną podmiotowość polityczną i prawną<sup>529</sup>. Następnie Parlament Katalonii uznał, że ma prawo „realizowania dialogu bilateralnego z rządem centralnym”<sup>530</sup>, co byłoby jednoznaczne z uznaniem strony katalońskiej za równoprawną z władzą ogólnopaństwową Hiszpanii. Według wydanej przez *Generalitat* syntezy propagandowej już samo przeprowadzenie referendum, bez względu na

<sup>527</sup> Art. 149.1.32, CE 1978.

<sup>528</sup> Por. I. Molina, *La dimensión internacional y europea del proceso*, w: *Anatomía...*, s. 201–203.

<sup>529</sup> R. Arenas García, dz. cyt., s. 71.

<sup>530</sup> Resolució 17/X del Parlament de Catalunya, sobre la iniciació d’un diàleg amb el Govern de l’Estat per a fer possible la celebració d’una consulta sobre el futur de Catalunya, Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya 43, 18/03/2013.

ostateczne wyniki uzyskane w głosowaniu, przyznawałoby Katalonii podmiotowość polityczną jako organizmowi międzynarodowemu. Co więcej, owa podmiotowość nie wygasłaby wraz z przeprowadzeniem referendum, ale trwałaby, potwierdzając tym samym suwerenność Katalończyków<sup>531</sup>. Oczywiście oba akty uchwalone przez parlament autonomiczny zostały najpierw zawieszane przez Trybunał Konstytucyjny, a następnie uznane za niekonstytucyjne i nieważne (*inconstitucional y nula*). W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że „wspólnota autonomiczna nie może unilateralnie zwołać referendum o samostanowieniu, które miałyby decydować o jej integracji z Hiszpanią”<sup>532</sup>. Nie zmieniło to postępowania *Generalitat*, która przygotowywała się do organizacji konsultacji społecznych w sprawie niepodległości.

### 3. Konsultacja społeczna niereferendalna 9-N z 2014 r.

Tymczasem na początku 2014 r. Parlament Katalonii raz jeszcze spróbował wszcząć procedurę referendalną na drodze konstytucyjnego legalizmu i wystosował petycję do Kongresu Deputowanych dotyczącą przeniesienia kompetencji w sprawie zrealizowania referendum na władze wspólnoty autonomicznej zgodnie z postanowieniami konstytucyjnymi<sup>533</sup>. Kongres zdecydowaną większością głosów (299 : 47) odrzucił petycję Katalończyków<sup>534</sup>. Niezrażeni takim obrotem sprawy politycy katalońscy kontynuowali przygotowania do konsultacji społecznych z wyraźnym poparciem społeczeństwa Barcelony i okolic, m.in. na stadionie FC Barcelony zorganizowano „Koncert dla Wolności” („Concierto pod la

---

<sup>531</sup> *Libro blanco de la Transición Nacional de Cataluña. Síntesis*, Barcelona 2014, s. 25.

<sup>532</sup> „Una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España” (przeł. aut.). STC 42/2014, de 25 de marzo de 2014, BOE 87, 10/04/2014.

<sup>533</sup> Art. 150.2, CE 1978.

<sup>534</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales (dalej: BOCG), Congreso de los Diputados, serie B, 158-1, de 24 de enero de 2014; BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, 158-2, de 11 de abril de 2014. Interesujące pozostaje, że za przychyleniem się do petycji *Generalitat* głosowały inne regionalne partie nacjonalistyczne (z Kraju Basków, Nawarry i Galisji) reprezentowane w parlamencie.

Libertad”), stworzono 400-kilometrowy łańcuch ludzki wzdłuż dawnej rzymskiej Via Augusta, zaś w dzień Katalonii, 11 września 2014 r., w stolicy regionu demonstrowały setki tysięcy osób pod hasłem: „9 listopada zagłuszymy; 9 listopada wygramy” („9-N votarem; 9-N guaynarem”)<sup>535</sup>.

W tym samym miesiącu Parlament Katalonii uchwalił Ustawę o konsultacjach społecznych niereferendalnych i innych formach uczestnictwa obywatelskiego<sup>536</sup>. Dzień po publikacji ustawy w biuletynie informacyjnym Parlamentu Katalonii (27 września 2014 r.) ogłoszono zwołanie na 9 listopada tego roku konsultacji niepodległościowej. W odpowiedzi rząd centralny zaskarżył katalońskie prawo o konsultacjach do Trybunału Konstytucyjnego, który w efekcie zawiesił dwa artykuły tego aktu. Ich treść przyznawała *Generalitat* możliwość zorganizowania konsultacji społecznych. Ostatecznie w lutym 2015 r. Trybunał Konstytucyjny jedomyślnie orzekł niekonstytucyjność zawieszonych norm, zauważając, że w rzeczywistości pod terminem „konsultacji społecznych niereferendalnych” kryje się instytucja referendum, zastrzeżona wyłącznie dla rządu centralnego<sup>537</sup>.

Plebiscyt pozbawiony mocy prawnej ostatecznie odbył się pod nazwą „procesu uczestnictwa obywatelskiego nad przyszłością polityczną Katalonii”<sup>538</sup>. Głosujący odpowiadali na dwa pytania, ale tylko w wypadku, kiedy pierwsza odpowiedź była twierdząca. W przypadku negatywnej odpowiedzi plebiscyt kończył się dla wyborcy na jednym pytaniu. Pierwsze pytanie brzmiało: „Czy chcesz, by Katalonia stała się państwem?”. W przypadku odpowiedzi twierdzącej można było odpowiedzieć na drugą część pytania: „Czy chcesz, by to państwo było niepodległe?”<sup>539</sup>. Wobec niemożności użycia oficjalnych spisów wyborczych trudna do dokładnego oszacowania pozostaje frekwencja. W głosowaniu wzięło udział ponad 2,3 miliona osób (co stanowi nieco mniej niż 40% uprawnionych do wzię-

<sup>535</sup> A. Barrio, *La rivalidad...*, s. 144–145.

<sup>536</sup> Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, BOE 64, 16/03/2015. Szerzej na temat referendum w Katalonii patrz: M. Z. Dankowski, *The Legality of Catalan Independence Referendums*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 6 (40), s. 87–99.

<sup>537</sup> STC 32/2015, de 25 de febrero de 2015, BOE 64, 16/03/2015.

<sup>538</sup> „Procés de participació ciutadana sobre el futur polític de Catalunya” (przet. aut.).

<sup>539</sup> „¿Quiere que Cataluña sea un Estado? En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?” (przet. aut.). Treść referendum została zredagowana po długotrwałych negocjacjach między różnymi katalońskimi ugrupowaniami politycznymi. Por. J. Coll, *El procés. De la ilusión a la insurrección frustrada*, w: *Anatomía...*, s. 32.

cia udziału w konsultacji<sup>540</sup>). Zwyciężyli zdecydowanie zwolennicy separatyzmu (nieco ponad 80% głosów pozytywnych dla obu pytań). Wobec tak przygniatającej przewagi ówczesny przewodniczący Rządu Katalonii Artur Mas zapewnił, że będzie dążył do zorganizowania ostatecznego i legalnego referendum. Tymczasem Prokurator Generalny wniósł wobec przewodniczących katalońskiego Rządu (Masa i jego zastępcy Joany Ortegi oraz radcy ds. edukacji Irene Rigau) oskarżenie m.in. o nieposłuszeństwo wobec państwa i malwersację środków publicznych<sup>541</sup>. W marcu 2017 r. wszyscy zostali skazani przez Wyższy Trybunał Sprawiedliwości Katalonii (*Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*), zgodnie z art. 410 Kodeksu Karnego (*Código Penal*), na zakaz sprawowania funkcji publicznych oraz grzywnę<sup>542</sup>.

Działania secesyjne *Generalitat* zostały zintensyfikowane po wyborach regionalnych 2015 r., w których zwyciężyła koalicja radykalnych ugrupowań niepodległościowych pod nazwą *Junts pel Sí (JxS)*<sup>543</sup>, która weszła w koalicję z innym separatystycznym ugrupowaniem CUP, co dało im większość w Parlamencie Katalonii. Podczas pierwszej sesji po wyborach Parlament Katalonii uchwalił rezolucję w kwestii formalnego rozpoczęcia procesu stworzenia samodzielnego państwa katalońskiego<sup>544</sup>. W odpowiedzi rząd w Madrycie zaskarżył rezolucję do Trybunału Konstytucyjnego, który ją uchylił, uznając za niezgodną z konstytucyjną zasadą o „niepodzielności narodu hiszpańskiego”<sup>545</sup>. Parlament Katalonii przewidział podobne

<sup>540</sup> Szacuje się, że uprawnionych do głosowania było ok. 6,3 miliona osób, z czego 5,4 miliona z oficjalnych państwowych list wyborczych, 0,77 miliona to obcokrajowcy posiadający status rezydenta, a 0,13 miliona stanowiły osoby niepełnoletnie dopuszczone do głosowania (w wieku 16–17 lat), Internet, [http://www.gesop.net/images/pdf/ca/BREUS%20DE%20DADES/22.%20BreuDades\\_9NProcesParticipatiu.pdf](http://www.gesop.net/images/pdf/ca/BREUS%20DE%20DADES/22.%20BreuDades_9NProcesParticipatiu.pdf) [dostęp: 24.01.2020].

<sup>541</sup> J. Coll, dz. cyt., s. 41.

<sup>542</sup> Tekst wyroku, Internet, [http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Documents\\_interes/RCDP\\_54/09\\_01\\_STSJC\\_9N.pdf](http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Documents_interes/RCDP_54/09_01_STSJC_9N.pdf) [dostęp: 28.01.2020]. Mas wówczas nie był już Przewodniczącym Rządu, gdyż zrezygnował z tej funkcji w styczniu 2016 r.

<sup>543</sup> Koalicja powstała w 2015 r. po rozpadzie innej koalicji – CiU, w której skład wchodziły dwie partie: liberalno-centroprawicowa *Convergència Democràtica de Catalunya (CDC)* oraz chadecka *UDC*. Szerzej o ostatnich latach CiU patrz: A. Barrio, *CiU: de la mutación a la desaparición*, w: *La política del proceso...*, s. 43–61. Po wydarzeniach z jesieni 2017 r. JxS zmieniła nazwę na JxC.

<sup>544</sup> *Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015*, *Butlletí Oficial del Parlamento de Catalunya* 7, 09/11/2015. Por. R. Arenas García, dz. cyt., s. 73.

<sup>545</sup> STC 259/2015, de 2 de diciembre de 2015, BOE núm. 10, 12/01/2016, w związku z art. 2, CE 1978.

orzeczenie Trybunału, gdyż w rezolucji znalazł się przepis wzywający rząd autonomiczny do nieuwzględniania niepomysłnego dla sprawy niepodległości wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>546</sup>. Taka sytuacja ujawnia w pełni konfrontacyjne nastawienie polityków rządzących w Katalonii, którzy nie zamierzali ustępować z raz powziętej drogi. W 2017 r. sytuacja stała się krytyczna i było już oczywiste, że obie strony nie wycofają się ze swoich stanowisk. Prawo publiczne stało się narzędziem do osiągnięcia celów politycznych, przestając być gwarantem stabilności państwa.

O ile początkowo proces secesyjny przybrał formę pokojowego rozstrzygnięcia w ramach standardów przyjętych w europejskich demokratycznych państwach prawa, o tyle w 2017 r. nacjonałiści katalońscy postanowili przyspieszyć i zradykalizować swoje dążenia. Jeden z liderów secesjonistów, przyszły prezydent *Generalitat*, pisał, że wzorem dla Katalonii powinno być Kosowo<sup>547</sup>. Tym samym w Barcelonie chciano otwarcie przeciwstawić się polityce rządu hiszpańskiego i spowodować kontrolowaną destabilizację regionu poprzez masowe demonstracje i jednostronne ogłoszenie niepodległości. Innymi słowy, Katalończycy szykowali się do insurekcji, żeby takimi działaniami zmusić społeczność międzynarodową do interwencji w obronie ich domniemanych praw. Gdy w tonie decydentów polityki katalońskiej podjęto decyzję o porzuceniu legalnej drogi i wyłamaniu się z ram obowiązującej konstytucji, jedynej szansy na powodzenie zaczęto upatrywać właśnie w umiędzynarodowieniu konfliktu<sup>548</sup>.

Katalończycy nie byli jednomyślni w sprawie niepodległości. Według badań sondażowych z maja 2017 r. jedynie 42% mieszkańców regionu opowiadało się za secesją, 49% pragnęło zaś pozostania w Hiszpanii, z kolei pozostałe 9% respondentów pozostawało niezdecydowane. Co więcej, jedynie 15% mieszkańców regionu deklarowało się wyłącznie jako Katalończycy, 4% wyłącznie jako Hiszpanie, zdecydowana większość, czyli 79%, określała siebie zaś jako hiszpańskich Katalończyków, katalońskich Hiszpanów lub skłaniała się do bycia jednocześnie Hiszpanem i Katalończykiem<sup>549</sup>.

---

<sup>546</sup> Sec. 6, Resolució 1/XI.

<sup>547</sup> Patrz: Q. Torra, *Els últims 100 metres. El full de rutaper guanyar la República Catalana*, Barcelona 2016.

<sup>548</sup> I. Molina, *La dimensió...*, s. 217.

<sup>549</sup> Odniesieniem może też być język uznawany przez mieszkańców Katalonii za pierwszy: 30% wskazuje na kataloński, 26% – na hiszpański (kastylijski), zaś dla 43% oba języki są równo-

## 4. Referendum 1-O z 2017 r.

Kolejne referendum zaplanowano na 1 października 2017 r. Jedyne pytanie, na które odpowiadali Katalończycy w referendum, brzmiało: „Czy chcesz, aby Katalonia została niepodległym państwem w formie republiki?”<sup>550</sup>. Carles Puigdemont, Przewodniczący Rządu Katalonii, nie ustąpił wobec gróźb użycia siły ze strony rządu Hiszpanii i doprowadził do referendum, które – jak wcześniej zapowiedział – w odróżnieniu od poprzedniego, z 2014 r., tym razem miało mieć charakter wiążący, gdyż otrzymało poparcie zdecydowanej większości politycznej i społecznej Katalonii<sup>551</sup>. Zalegalizować politykę *Generalitat* przygotowującą powstanie nowego państwa miały uchwalone przez parlament autonomiczny: Ustawa o referendum w sprawie samostanowienia Katalonii<sup>552</sup>, Ustawa o przejściowości prawnej i ustanowieniu Republiki Katalonii<sup>553</sup> oraz Kodeks Podatkowy Katalonii<sup>554</sup>. Na wniosek premiera Rajoya wdrożono konstytucyjną procedurę kwestionującą akty przyjęte przez wspólnotę autonomiczną<sup>555</sup>. Trybunał Konstytucyjny w trybie pilnym zawiesił uchwalone przez Parlament Katalonii ustawy dotyczące ustanowienia nielegalnego referendum. Ta pierwsza została ostatecznie jednogłośnie uznana za niekonstytucyjną przez Trybunał Konstytucyjny 17 października ze względu na naruszanie przez nią kompetencji państwowych, prymatu Konstytucji, nierozwiązywalnej jedności narodu hiszpańskiego oraz suwerenności narodowej<sup>556</sup>. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego ostatecznie rozstrzygnął kwestię legalności plebiscytu z 1 października 2017 r. Katalończycy już wcześniej jednak oficjalnie przyznali, że będą ignorować postanowienia

---

rządne. Badania ośrodka Metroscopia z maja 2017 r., Internet, <http://metroscopia.org/informe-completo-clima-politico-cataluna/> [dostęp: 18.02.2020].

<sup>550</sup> „Quiere que Cataluña sea un Estado independiente en forma de república?” (przet. aut.).

<sup>551</sup> C. de la Lama, *El proceso (Golpe de Estado en Cataluña)*, Aranjuez 2018, s. 36.

<sup>552</sup> Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, DOGC, Núm. 7449A, 06/09/2017.

<sup>553</sup> Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de trasitoriedad jurídica y fundacional de la República, DOGC 7451A, 08/09/2017.

<sup>554</sup> Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalidad, DOGC 7426, 03/08/2017.

<sup>555</sup> Art. 161.2, CE 1978.

<sup>556</sup> STC 114/2017, de 17 de octubre de 2017, BOE 256, 24/10/2017.

zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i innych instytucji państwowych, które będą niekorzystne dla ich sprawy<sup>557</sup>.

Rząd Mariano Rajoya pozostawał względnie bierny na niesubordynowane działania Katalończyków, choć premier zapowiedział, że nie dopuści do przeprowadzenia jakiegokolwiek referendum niezgodnego z Konstytucją, i dodał, że służby państwowe są odpowiednio przygotowane, na wypadek gdyby Rząd Katalonii nie podporządkował się istniejącemu prawu<sup>558</sup>. Niemniej jednak nie zareagowano zdecydowanie w żaden prewencyjny sposób, ograniczając się do wnoszenia skarg do Trybunału Konstytucyjnego wobec uchwalanych przez parlament kataloński kolejnych aktów prawnych, które godziły w zasadę integralności terytorialnej państwa i burzyły ład konstytucyjny, sprzeciwiając się nadrzędności rządu centralnego wobec organów wspólnoty autonomicznej. Naturalnie Trybunał Konstytucyjny wszelkie przejawy separatyzmu katalońskiego wyrażone w aktach uchwalonych przez parlament autonomiczny uznawał za niezgodne z Konstytucją.

Dopiero faktyczne przygotowania do zorganizowania kolejnego referendum, uznanego za nielegalne przez Trybunał Konstytucyjny, spowodowały reakcję rządu, który wysłał siły porządkowe, aby uniemożliwić przeprowadzenie zaplanowanych konsultacji społecznych. W dniu planowanego referendum dotychczasowy konflikt polityczny między Madrytem a Barceloną przerodził się w potężne zamieszki z udziałem służb mundurowych oraz cywilów katalońskich. Służby państwowe interweniowały w lokalach wyborczych, żeby zgodnie z wytycznymi rządu nie dopuścić do przeprowadzenia nielegalnego głosowania, policja katalońska pozostawała bierna, a sytuacja przerodziła się w całodzienne regularne starcia uliczne, w których rannych zostało ponad 1000 osób<sup>559</sup>. Według oficjalnych danych rządu katalońskiego w głosowaniu wzięto udział ponad 42% uprawnionych. Zwyciężyli zwolennicy secesji z wynikiem ponad

---

<sup>557</sup> Podobnie jak władze katalońskie, postąpiła także *Mossos d'Esquadra*, katalońska policja podległa *Generalitat*, ignorując rządowy rozkaz o niedopuszczeniu do przeprowadzenia referendum. Dopiero interwencja sił policji państwowej (*Policia Nacional*) i paramilitarnej Gwardii Cywilnej (*Guardia Civil*) spowodowała wybuch zamieszek w Barcelonie. Por. J. Coll, dz. cyt., s. 42–43.

<sup>558</sup> Por. C. de la Lama, dz. cyt., s. 35.

<sup>559</sup> Por. D. Cetrà, E. Casanas-Adam, M. Tàrrega, *The 2017 Catalan Independence Referendum: A Symposium*, „Scottish Affairs” 2018, Vol. 27.1, s. 129.

90% głosów<sup>560</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że doszło do licznych nieprawidłowości w lokalach wyborczych, m.in. konfiskaty urn przez policję państwową, wielokrotnego głosowania tych samych osób w różnych lokalach wyborczych czy też głosowania osób nieuprawnionych, np. cudzoziemców. Nawet powołani przez *Generalitat* obserwatorzy zagraniczni mówili o licznych nadużyciach wyborczych<sup>561</sup>.

W sytuacji kategorycznego sprzeciwu Madrytu wobec podjęcia dialogu w kwestii niepodległości Katalonii Przewodniczący katalońskiego Rządu postanowił jednostronnie ogłosić niepodległość (*unilateral declaración de independència*), którą natychmiast na kilkanaście dni zawiesił, czym nieodwracalnie stracił poparcie w oczach skrajnych nacjonalistów i części społeczeństwa. Zgodnie z wówczas zawieszoną przez Trybunał Konstytucyjny ustawą katalońską o referendum, formalne ogłoszenie niepodległości powinno nastąpić podczas zwyczajnej sesji Parlamentu Katalonii. Wyników referendum nie przedstawiła komisja wyborcza (*sindicatura electoral*), gdyż została wcześniej rozwiązana ze względu na naciski rządu centralnego. Nad dokumentem deklaracyjnym w parlamencie autonomicznym nie debatowano, nie głosowano ani nie został on nigdzie zarejestrowany. Akt niepodległości został ogłoszony przez przewodniczącego Rządu Katalonii Puigdemonta, a następnie podpisany przez 72 z 135 parlamentarzystów katalońskich. Wobec uchybień proceduralnych, nie tylko wobec prawa państwowego hiszpańskiego, ale także wobec – uznanego uprzednio za niekonstytucyjne – prawa katalońskiego, stało się oczywiste, że dokonana się polityczna farsa, a akt secesji nie ma żadnego umocowania w źródłach jakiegokolwiek prawa, w związku z czym nie jest wiążącym aktem prawnym.

Spółeczność międzynarodowa w zdecydowanej większości potępiła działania władz katalońskich. Ówczesny przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk wprawdzie skrytykował użycie siły przez rząd hiszpański w trakcie referendum 1-O, ale jednocześnie zdecydowanie stanął w obronie porządku konstytucyjnego Hiszpanii. W podobnym tonie wypowiedzieli się przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker oraz przewodniczący Parlamentu Europejskiego Antonio Tajani. Także liderzy największych państw unijnych (kanclerz Niemiec Angela Merkel, prezydent Francji Emmanuel Macron, premier Wielkiej Brytanii Theresa May)

<sup>560</sup> Internet, <https://www.parlament.cat/document/intrade/235869> [dostęp: 24.01.2020].

<sup>561</sup> Por. I. Molina, *La dimensión...*, s. 217.

opowiedzieli się stanowczo za jednością Hiszpanii, jednocześnie odcinając się od uczestniczenia w mediacjach między stronami konfliktu<sup>562</sup>.

W ten sposób sytuacja pozostała patowa, gdyż referendum się odbyło, pomimo że działania Rządu Katalonii były niezgodne z Konstytucją, wyrokami Trybunału Konstytucyjnego i wyraźnymi zakazami rządu centralnego w Madrycie, a w końcu nawet z własnymi procedurami. Co więcej, 8 października odbyła się ogromna manifestacja w Barcelonie w obronie porządku konstytucyjnego. Przebudziła się większa część katalońskiego społeczeństwa, która pozostawała w hibernacji przez ostatnie lata, gdy władze autonomiczne pędziły w stronę niepodległości<sup>563</sup>. Pomimo tego wszystkiego przywódcy secesji uważali jednak wyniki referendum za wiążące. Oczywiście w świetle prawa wewnętrznego Hiszpanii, a także w oczach opinii międzynarodowej doszło do naruszenia obowiązujących przepisów prawa i nigdy nie uznano unilateralnej deklaracji niepodległości Katalonii. Powaga tego aktu została osłabiona dodatkowo jego natychmiastowym zawieszeniem, co stanowi kuriozum i jest praktyką dotąd prawu nieznaną.

Postępowanie Puigdemonta wskazuje, że secesjoniści ostatecznie ulegli naciskom opinii międzynarodowej, która skłaniała się do rozwiązania sytuacji za pomocą dialogu. Wpływ na taką decyzję miała też postawa licznych banków i przedsiębiorstw katalońskich, które wobec kryzysu politycznego zdecydowały się na przeniesienie siedzib poza Katalonię. Akt niepodległościowy nie miał żadnej mocy prawnej, spowodował natomiast ostrą reakcję rządu centralnego. Na jego wniosek Senat aprobował rozpoczęcie procedury sanacyjnej Katalonii<sup>564</sup>, pierwszy raz w historii demokratycznej Hiszpanii, co doprowadziło do zawieszenia w prawach dotychczasowych władz autonomii.

---

<sup>562</sup> Por. tamże, s. 218–219.

<sup>563</sup> Por. A. Nacarino-Bravo, dz. cyt., s. 137.

<sup>564</sup> Na podstawie art. 155, CE 1978.

# **Rozdział VIII**

## **Projekty reformy ustroju administracji terytorialnej w Katalonii**



# 1. Ustrój administracji terytorialnej Hiszpanii

Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 r. w przepisach dotyczących instytucji samorządowych utrzymała podział państwa na prowincje (*provincias*), które dzielą się na municypia (*municipios*), jako podstawowe jednostki administracji terytorialnej<sup>565</sup>. Jak zostało wspomniane wcześniej, terytorialna struktura administracyjna państwa swoimi korzeniami sięgała reorganizacji administracyjnej dokonanej w 1833 r., kiedy ostatecznie zlikwidowano podziały wywodzące się jeszcze z okresu średniowiecza i obowiązujące od czasów Rekonkwisty (z krótką przerwą na reorganizację państwa w duchu napoleońskim w dobie okupacji francuskiej w latach 1807–1814).

Konstytucja z 1978 r. przewidywała także utworzenie wspólnot autonomicznych, o których mowa w poprzednich rozdziałach. Istotne pozostaje, że tworząc wspólnoty autonomiczne, nie modyfikowano granic dotychczas istniejących prowincji, a jedynie tworzono autonomię w granicach jednej lub kilku dotychczas działających prowincji. Co więcej, po utworzeniu wspólnot autonomicznych nie zniesiono podziału na prowincje. W ten sposób państwo podzielono na 17 wspólnot autonomicznych, z których część składała się z zaledwie jednej prowincji, a inne z kilku. Dostosowano zatem granice nowych wspólnot autonomicznych do istniejących już granic prowincjonalnych, co siłą rzeczy musiało w niedalekiej przyszłości powodować kontrowersje. I faktycznie dziś wskazuje się na potrzebę reform w organizacji terytorialnej, a jako główne powody podaje się zmiany, jakie nastąpiły w sferze ekonomicznej, społecznej i politycznej oraz rozwoju nowych technologii<sup>566</sup>. Szerokie, lecz ogólne i niedoprecyzowane w Konstytucji kompetencje wspólnot autonomicznych zostały

---

<sup>565</sup> Art. 137, CE 1978.

<sup>566</sup> Patrz szerzej: O. Nel-Lo i Colom, *El planeamiento territorial en Cataluña*, „Cuadernos Geográficos” 2010, núm. 47-2, s. 132.

skonkretyzowane w statutach poszczególnych regionów autonomicznych, z których każdy był unikatowy i zawierał nieco inne postanowienia w zakresie władzy pozostającej w gestii wspólnot autonomicznych. Co istotne, konstytucjonalizm hiszpański oddziela autonomię polityczną posiadaną przez wspólnoty autonomiczne od konstytucyjnej autonomii administracyjnej przyznanej jednostkom lokalnym<sup>567</sup>.

Statut Autonomiczny Katalonii wśród całego zbioru prerogatyw oddanych do wyłącznej kompetencji władz regionalnych zawierał m.in. także decyzje dotyczące podziału administracyjnego wspólnoty autonomicznej<sup>568</sup> i możliwość powołania własnych unikatowych w skali państwa instytucji samorządowych. Już wówczas zastrzeżono możliwość utworzenia jednostek o charakterze ponadkomarchialnym, jednocześnie przyjmując, że terytorium autonomii będzie podzielone na municypia (*municipios*) i komarchie (*comarcas*). Zastrzeżono, że powyższe nie będzie miało wpływu na organizację prowincji jako jednostki lokalnej i podziału terytorialnego dla spełnienia jej kompetencji państwowych przewidzianych w Konstytucji<sup>569</sup>.

## 2. Geneza jednostek terytorialnych Katalonii

### a) Komarchie

Władze katalońskie uznały za niezbędne powołanie dodatkowych jednostek administracji terytorialnej, będących łącznikami między władzami prowincji a poszczególnymi municypiami. W ten sposób powstały komarchie, odwołujące się do tradycyjnych średniowiecznych jednostek występujących na terenie Katalonii, a zaimplementowanych przez Karola Wielkiego pod koniec VIII w., gdy utworzył on Marchię Hiszpańską jako przyczółek do walki z Arabami, którzy od początku stulecia okupowali

---

<sup>567</sup> Patrz szerzej: I. Molas, *Derecho...*, s. 195.

<sup>568</sup> Art. 9.8, EAC 1979.

<sup>569</sup> Art. 5, EAC 1979.

Półwysep Iberyjski<sup>570</sup>. Wraz z postępowaniem Rekonkwisty Marchia Hiszpańska rozszerzała swoje terytorium, a następnie doszło do licznych przekształceń w ramach sąsiednich iberyjskich państw chrześcijańskich i z czasem terytorium dzisiejszej Katalonii włączono do Królestwa Aragonii. W najbardziej wysuniętym na wschód średniowiecznym państwie iberyjskim szybko dominację zdobył żywioł kataloński, Barcelona stała się jego największym i najbogatszym miastem, a językiem dworu aragońskiego pozostał kataloński<sup>571</sup>. W historiografii podkreśla się, że termin „komarchia”, jako określenie jednostki administracyjnej, nie występował wcześniej niż w XVII w.; uprzednio tradycyjny podział terytorialny określano jako „części” (*partes*)<sup>572</sup>. Tradycyjne komarchie starego reżimu istniały do końca wojny o sukcesję hiszpańską, gdy w 1714 r. Filip V dekretemi *Nueva Planta* ostatecznie zlikwidował odrębności Królestwa Aragonii, inkorporując wszystkie jego instytucje do dominującego Królestwa Kastylii, w ramach zjednoczonego Królestwa Hiszpanii, i narzucając także kastylijski podział administracyjny na wschodzie państwa<sup>573</sup>.

Ruch komarchialistów (*movimiento comarcalista*) zinstytucjonalizował się i nabrał popularności wraz ze wzrostem świadomości nacjonalistycznej Katalończyków w drugiej połowie XIX i początkach XX w. Idea podziału regionu według tradycyjnych kryteriów fizjograficznych, historycznych, etnicznych czy ekonomicznych kosztem sztucznych podziałów narzuconych przez rząd w Madrycie zyskiwała wielu zwolenników. Ustanowienie II Republiki i przyznanie Katalonii politycznej autonomii regionalnej umożliwiło realizację zamiaru podziału regionu na tradycyjne jednostki terytorialne, którym nadano tradycyjne nazwy – komarchie<sup>574</sup>. Wskrzeszenie komarchii przez autonomiczne władze Katalonii należy odczytywać jako krok w kierunku pogłębienia autonomii wobec Madrytu i odwołanie się do kultu tradycji samostanowienia. Tym razem miały one charakter nowoczesnych zinstytucjonalizowanych jednostek administracyjnych, jednak nazwą i granicami nawiązywały do tradycyjnych komarchii starego reżimu.

<sup>570</sup> D. Agustí, dz. cyt., s. 33–34.

<sup>571</sup> Tamże, s. 36.

<sup>572</sup> P. Vila, *La divisió territorial de Catalunya*, Barcelona 1977, s. 48.

<sup>573</sup> J. Beneyto, *Las Autonomías. El poder regional en España*, Madrid 1980, s. 234 i n.

<sup>574</sup> A. Gil Crespo, *La geografía en Cataluña: el problema de las comarcas*, „Espacio, Tiempo y Forma, Serie VI, Geografía” 1989, vol. 2, s. 110 i n.

Władze Katalonii ustanowiły 38 komarchii dekretem z 1936 r. i podział ten obowiązywał do końca trwania wojny domowej w 1939 r. Komarchie skupiały się w dziewięciu regionach (superkomarchiach), które zostały następnie przemianowane na wikariaty (*veguerías*). Po przywróceniu instytucji autonomicznych w latach 70. XX w. regionalny parlament reaktywował komarchie, wskazując, że terytorium Katalonii składa się z komarchii łączących się w cztery prowincje tworzące wspólnotę autonomiczną<sup>575</sup>. W 1987 r. kataloński parlament uchwalił prawo o organizacji komarchialnej<sup>576</sup>, by w następnym roku wydzielić jeszcze trzy inne komarchie, ostatecznie ustanawiając 41 takich jednostek. Podział na komarchie zasadza się na tradycjach historycznych (część granic jest tożsama z istniejącymi w średniowieczu katalońskimi hrabstwami) i ukształtowaniu geograficznym. W większości pokrywa się z istniejącymi municypiami w danych prowincjach. Jedynie cztery komarchie (Berguedá, Cerdaña, Osona i Selva) zostały stworzone z municypiów należących do dwóch różnych prowincji. Specjalnie została potraktowana komarchia Valle de Arán, która ma szerszą autonomię niż pozostałe jednostki<sup>577</sup>.

Etymologicznie pojęcie komarchii oznacza terytorium, które identyfikuje się przez określone właściwości fizyczne lub kulturowe. Termin pochodzi, jako jednostka derywacyjna, od słowa *marchia* (*marca*), która dawniej oznaczała granicę lub obszar graniczny imperium zarządzany w imieniu cesarza lub króla przez margrabię lub hrabiego posiadającego władzę cywilną i wojskową<sup>578</sup>. Pojęcie komarchii nie występuje bezpośrednio w Konstytucji. Zostało ono uregulowane w ustawie o podstawach ustroju lokalnego<sup>579</sup>, która definiuje komarchię jako jednostkę mającą właściwości jednostki terytorialnej lokalnej. Komarchia nie została nazwana wprost jednostką terytorialną lokalną, gdyż nie jest wymieniona z nazwy w Konstytucji, jej występowanie nie jest gwarantowane we wszystkich wspólnotach autonomicznych, a tym samym jej powstanie

---

<sup>575</sup> Art. 2, EAC 1979.

<sup>576</sup> Ley 6/1987, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña, BOE 99, 25/04/1987.

<sup>577</sup> Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán, BOE 194, 14/08/1990.

<sup>578</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 2019, Internet, <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=comarca> [dostęp: 30.03.2020]; <https://dle.rae.es/?w=marca> [dostęp: 30.03.2020].

<sup>579</sup> Art. 3.2, Ley 7/1985, de 02 de abril, *Ley reguladora de las Bases del Régimen Local* (dalej: BRL), BOE 80, 03/04/1985.

i byt nie są zależne od woli władz państwowych. Prawo tworzenia, nadawania i modyfikowania kompetencji oraz znoszenia komarchii należy do władz autonomicznych. Sama komarchia (lub inne jednostki grupujące większą liczbę municypiów) może zostać utworzona, jeśli będzie tego wymagał interes społeczny<sup>580</sup>. Najniższą jednostką administracyjną Katalonii pozostaje municypium, których jest łącznie 947, a z których 488 ma mniej niż 1000 mieszkańców. Istnienie municypium jako podstawowej jednostki administracyjnej nie budzi większych kontrowersji i jest powszechnie akceptowane przez Katalończyków<sup>581</sup>, jednak już jednostki ponadmunicypalne są elementem niezgody między Katalonią a władzami w Madrycie.

Doktryna nacjonalizmów peryferyjnych utrzymuje, że podział Hiszpanii na prowincje jest sztuczny i nie odpowiada aspiracjom historycznym i kulturowym<sup>582</sup>. Obecnie Katalonia podzielona jest na cztery prowincje: Geronę, Léridę, Barcelonę i Tarragonę (nazwy prowincji pokrywają się z siedzibami ich stolic). Jak podkreśla znawca historii doktryny nacjonalizmu katalońskiego Albert Balcells, podział regionu na prowincje w 1833 r. miał na celu osłabienie poczucia wspólnej tożsamości Katalończyków, stąd rewizja administracji terytorialnej stała się jednym z najważniejszych haseł nacjonalistów katalońskich na przestrzeni dziejów<sup>583</sup>. Władze katalońskie dążą do podziału terytorium na wikariaty, które według ich oceny<sup>584</sup> bardziej odpowiadają zapotrzebowaniu społecznemu i ekonomicznemu Katalonii. W ten sposób podzielono Katalonię na dziewięć regionów w 1936 r.<sup>585</sup>, już w dobie republikańskiej Hiszpanii, zmieniając ich nazwę w następnym roku na historycznie uzasadnione wikariaty.

---

<sup>580</sup> Art. 42.1, BRL.

<sup>581</sup> J. Pagès i Rejssek, R. Lobo i Gil, A. de Fluvià i Escorça, dz. cyt., s. 151 i n.

<sup>582</sup> J. Mir y Bagó, *La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, „Anuario de Gobierno Local” 2006, núm. 1, s. 103.

<sup>583</sup> A. Balcells, dz. cyt., s. 37.

<sup>584</sup> R. Gracia Retortillo, *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional en su regulación estatutaria*, Barcelona 2008, s. 227–228.

<sup>585</sup> Decret del Conseller d'Economia i Serveis Públics, de 27 d'agost de 1936, pel qual amb l'objecte de reorganitzar l'economia catalana el territori de Catalunya es dividirà en nou regions formades cadascuna per les comarques que s'esmenten, DOGC 253, 09/09/1936 (dalej: DCESP 1936).

## b) Wikariaty

Geneza wikariatów wywodzi się ze średniowiecza (od XII w.), a sama nazwa odnosi się do łacińskiego *vicus*, oznaczającego wieś, miejscowość o mniejszym znaczeniu. Pierwotnie były one siedzibami jurysdykcji cywilnej i karnej wykonywanej w imieniu hrabiego lub wicehrabiego. Wraz z postępującym rozdrobnieniem terytorialnym władzy lokalnej i jednocześnie rosnącym znaczeniem władzy sądowniczej jurysdykcji królewskich wikariaty zostały sprowadzone do roli sądów w sprawach niższej wagi na terenach wiejskich<sup>586</sup>. Wikariat był administrowany przez wikariusza (pochodzący od rzymskiego urzędu *vicarius comitis*), występującego w imieniu hrabiego. Jego kompetencje były różne w zależności od miejsca i epoki, jednak nie spełniał on funkcji zarządczej ani też nie reprezentował społeczeństwa lokalnego<sup>587</sup>. Podobnie jak w przypadku komarchii, wikariaty zostały zniesione przez Filipa V w IV dekrete *Nueva Planta* z 1716 r., a następnie zastąpione jednostkami uniwersalnymi dla wszystkich posiadłości hiszpańskich – *corregimientos*. Znamienne, że nowo powstałe katalońskie jednostki pokrywały się terytorialnie ze starymi przy jednoczesnym zachowaniu ich liczby (12)<sup>588</sup>. *Corregimientos* z kolei zostały zastąpione przez wspomniane wyżej prowincje reformą z 1833 r. Co istotne, ani wikariaty, ani *corregimientos* nie sprawowały żadnej formy władzy lub administracji lokalnej, będąc jedynie jednostkami o znaczeniu wojskowym, sądowym i administracyjnym<sup>589</sup>.

Wikariaty wróciły na scenę katalońską w schyłkowym okresie II Republiki, gdy przemianowano na nie wcześniej utworzone regiony. Powstanie jednostek terytorialnych skupiających komarchie tłumaczono głównie względami ekonomicznymi<sup>590</sup>. W żadnym wypadku jednak wikariaty nie miały stanowić dla katalońskich władz autonomicznych alternatywnego ośrodka władzy lokalnej, a ich funkcja sprowadzała się jedynie do roli jednostek administracyjnych kierowanych przez *Generalitat*<sup>591</sup>.

<sup>586</sup> J. Mir i Bagó, dz. cyt., s. 79–80.

<sup>587</sup> R. Gracia Retortillo, dz. cyt., s. 29.

<sup>588</sup> D. Agustí, dz. cyt., s. 96.

<sup>589</sup> S. A. Bello Paredes, *Las veguerías y las provincias en Cataluña*, „Revista de Administración Pública” 2011, núm. 184, s. 213.

<sup>590</sup> DCESP 1936.

<sup>591</sup> R. Gracia Retortillo, dz. cyt., s. 40.

### 3. Kompetencje władz regionalnych do tworzenia terytorialnych jednostek administracyjnych

Po przywróceniu autonomii walka z niechcianymi w Katalonii prowincjami trwała. Twórcy Statutu Autonomicznego pragnęli powrotu do przedwojennych komarchii i wikariatów. Ich postulat został jednak odrzucony przez rząd UCD już w trakcie ustalania ostatecznego tekstu Statutu. Katalończycy musieli ustąpić, choć funkcja Deputacji Prowincjalnych i urząd Gubernatorów Cywilnych w swoich kompetencjach często duplikowały się z zadaniami pozostającymi w gestii *Generalitat*<sup>592</sup>. Już w 1980 r. projektowano przeniesienie kompetencji Deputacji Prowincji (*Diputaciones Provinciales*) na rząd wspólnoty autonomicznej, postulując utworzenie wspólnoty autonomicznej składającej się z jednej prowincji<sup>593</sup>. W ten sposób funkcje rad prowincji przeszłyby bezpośrednio na rząd wspólnoty autonomicznej. Funkcje administracyjne państwa są sprawowane przez rady prowincji wszędzie tam, gdzie wspólnota autonomiczna zrzesza więcej niż jedną prowincję. Gdyby rady prowincji przeniosły swoje kompetencje na *Generalitat*, wówczas to rząd autonomiczny bezpośrednio sprawowałby funkcje administracyjne dla Katalonii, zatem funkcje państwowe przeszłyby z terytorialnej administracji rządowej na administrację autonomiczną. Zamach na konstytucyjne instytucje prowincjonalne został udaremniiony przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazał niezgodność prawa katalońskiego z Konstytucją Hiszpanii, argumentując, że „artykuły 137 i 141 naszej Konstytucji zawierają jednoznaczną gwarancję autonomii prowincji, ponieważ prowincja jest nie tylko okręgiem wyborczym (art. 68.2 i 69.2), podmiotem posiadającym inicjatywę na rzecz Konstytucji wspólnot autonomicznych (art. 143.1) lub jednostką terytorialną do realizacji zadań państwa (art. 141.1), ale także, bardzo dokładnie, »podmiotem lokalnym« (art. 141.1), który cieszy się autonomią w zakresie zarządzania swoimi interesami (art. 137)”<sup>594</sup>.

<sup>592</sup> Por. A. Balcells, dz. cyt., s. 238.

<sup>593</sup> Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad de Cataluña, DOGC 104, 30/12/1980.

<sup>594</sup> STC 32/1981, de 28 de julio, BOE 193, 13/08/1981. „Los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no

Po takim orzeczeniu jasne stało się, że Trybunał Konstytucyjny będzie stał na straży prymatu norm Konstytucji nad prawami uchwalanymi przez wspólnoty autonomiczne, uznając wszelkie formy ingerencji władz autonomicznych w ramy wyznaczone przez ustawę zasadniczą za działania sprzeczne z obowiązującą konstytucją. Dotyczyło to także każdej ewentualnej próby modyfikacji zagwarantowanego konstytucyjnie prawa o samorządzie lokalnym, który miał się składać z dwóch podstawowych jednostek administracyjnych, jakimi były prowincje i wchodzące w ich skład gminy, podtrzymując w kolejnych orzeczeniach swoje stanowisko<sup>595</sup>.

Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia możliwości tworzenia dodatkowych stopni administracji lokalnej, ale stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyklucza jakiegokolwiek zmiany zarówno terytorialne wobec istniejących prowincji, jak i kompetencyjne wobec władz prowincjalnych na rzecz innych podmiotów: „tekst Konstytucji rozważa również możliwość (art. 141.3) tworzenia grup różnych gmin w prowincji. Oczywiście jest, że grupy, których autonomia nie wydaje się gwarantowana konstytucyjnie, ale które mają wyraźnie autonomiczne powołanie prawidłowo potwierdzone w Statucie Katalonii (art. 5.3), mogą pełnić funkcje, które wcześniej odpowiadały samym gminom lub działały jako podziały terytorialne wspólnoty autonomicznej w celu zdecentralizowanego wykonywania własnych uprawnień, ale także wykonywania uprawnień, które wcześniej przysługiwały władzom prowincji, tak aby w ten sposób mogło dojść do pewnego ograniczenia treści autonomii prowincji”<sup>596</sup>. Co więcej, gwarancja konstytucyjna samego istnienia i sprawowania odpowiednich kompetencji przez jednostki administracji terytorialnej wyklucza wszelkie działania wspólnot autonomicznych mające na celu zniesienie lub modyfikację

---

es sólo circunscripción electoral (artículos 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (artículo 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141.1), sino también, y muy precisamente, «entidad local» (artículo 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137)” (przet. aut.).

<sup>595</sup> Patrz: STC 214/1989, de 21 de diciembre, BOE 10, 11/01/1990.

<sup>596</sup> Tamże. „el texto constitucional contempla también la posibilidad (artículo 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (artículo 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial” (przet. aut.).

provincji. Prawodawca autonomiczny może wprowadzić ograniczać lub rozszerzać kompetencje przysługujące władzom prowincjalnym, zawsze jeśli mieści się to w ramach przewidzianych przez Konstytucję, przez stworzenie dodatkowych jednostek administracyjnych skupiających poszczególne prowincje lub municypia, jednak działania władz autonomicznych nie mogą doprowadzić do unicestwienia instytucji prowincjalnych lub ich modyfikacji terytorialnej.

## 4. Generalny Plan Terytorialny Katalonii

W celu uporządkowania administracji katalońskiej i zinstytucjonalizowania zrównoważonego rozwoju samorządowego Wspólnoty Autonomicznej doszło do uchwalenia przez władze autonomiczne Generalnego Planu Terytorialnego Katalonii (*Plan Territorial General de Cataluña*, PTGC)<sup>597</sup>. Zakładał on nieformalny podział na osiem Funkcjonalnych Okręgów Terytorialnych (*Ámbitos Funcionales Territoriales*, AFT) jako zgrupowań komarchii w celach planowania strategicznego rozwoju dla każdego z tych okręgów. Wyznaczenie AFT było podstawą próby utworzenia nowych jednostek terytorialnych, które miały w domyśle zastąpić w przyszłości katalońskie prowincje.

Podział na wikariaty uwzględniony został w Statucie Autonomicznym Katalonii z 2006 r. Jak już wspomniano, Statut został w wielu punktach zaskarżony, a jego postanowienia były rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny. Dotyczyło to także kwestii podziału administracyjnego i zapowiedzi utworzenia wikariatów w Katalonii jako podstawowej jednostki terytorialnej, pomimo że Statut nie precyzował procedury i granic nowych jednostek.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku zakazu tworzenia jednostek terytorialnych niepokrywających się z granicami dotychczasowych prowincji, stwierdzając, że prowincja jest jednostką „przyjętą i zabezpieczoną” („*asumida y asegurada*”) przez Konstytucję. Ponadto należy zauważyć, że Konstytucja gwarantuje byt jednostkom administracyjnym w niej

---

<sup>597</sup> Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña, BOE 125, 26/05/1995.

wymienionym, tj. municypiom i prowincjom<sup>598</sup>. W ten sposób Trybunał Konstytucyjny zahamował próbę całkowitego przeobrażenia administracji terytorialnej, do którego od początku XXI w. próbują dążyć władze autonomiczne Katalonii. Gdyby udało się wprowadzić w życie projekt wikariatów podzielonych na komarchie, które z kolei składałyby się z municypiów, wówczas mielibyśmy do czynienia w Katalonii z podziałem terytorialnym kompletnie odmiennym od reszty Hiszpanii. Przede wszystkim byłby trójstopniowy (wikariaty – komarchie – municypia) zamiast obecnie obowiązującego dwustopniowego (prowincje – municypia), co jeszcze mieści się w ramach Konstytucji. Umożliwiona ona bowiem tworzenie przez władze autonomiczne związków municypiów innych niż prowincje<sup>599</sup>. Wynika stąd jasno, że możliwe jest powołanie przez władze autonomiczne jednostek ponadmunicipalnych, składających się z kilku municypiów, jakimi są dziś właśnie w Katalonii komarchie.

Twórcy Statutu Autonomicznego dla Katalonii z 2006 r. posunęli się jednak dalej i znieśli mające prawie dwuwiekową tradycję prowincje, zastępując je wikariatami. Pomimo negatywnego nastawienia większości społeczeństwa katalońskiego do prowincji, jako sztucznie narzuconych przez Madryt w wyniku represji doby wojen karlistowskich, te jednostki terytorialne spełniały swoją rolę, uniformizując administrację terytorialną dla całego państwa<sup>600</sup>. Nowy statut autonomiczny nie konkretyzował w żaden sposób ani przyszłych kompetencji wikariatów, ani ich dokładnych granic terytorialnych. Ograniczono się jedynie do wymienienia z nazwy jednostek terytorialnych, które podlegają zinstytucjonalizowanej władzy *Generalitat* (municypiów, wikariatów, komarchii i innych jednostek administracyjnych)<sup>601</sup>, a następnie wskazania podstawowych jednostek terytorialnych w formie municypiów i wikariatów<sup>602</sup>. Jedynie dwa artykuły bardzo ogólnie regulo-

---

<sup>598</sup> Art. 137, CE 1978.

<sup>599</sup> Art. 141.3, CE 1978.

<sup>600</sup> Z jednej strony wskazuje się, że w XIX w. instytucja prowincji była raczej akceptowana przez społeczeństwo katalońskie i dopiero wydarzenia kolejnego stulecia oraz wzrost świadomości narodowej doprowadziły do wykształcenia niechęci do prowincji jako żywiołu obcego, w domyśle kastylijskiego. Patrz: J. Esteve Pardo, *La experiencia provincial en Cataluña*, w: *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid 1996, s. 21. Z drugiej strony daje się słyszeć głosy mówiące o „katalanofobii” kastylijskiej, która objawiła się np. właśnie w formie narzucenia podziału administracyjnego na prowincje, do czego doszło dużo wcześniej niż powstanie jakiegokolwiek zorganizowanego katalońskiego ruchu nacjonalistycznego. Patrz: A. Balcells, dz. cyt., s. 37.

<sup>601</sup> Art. 2.3, EAC 2006.

<sup>602</sup> Art. 83.1, EAC 2006.

wały kwestię wikariatów. Zdefiniowano w nich wikariat jako: „szczególną jednostkę terytorialną dla sprawowania władzy międzygminnej w zakresie współpracy lokalnej, posiadającą własną osobowość prawną. Wikariaty to także jednostki podziału terytorialnego przyjęte przez *Generalitat* w celu terytorialnego sprawowania jej kompetencji”<sup>603</sup>, zastrzegając autonomię dla tej jednostki terytorialnej. Wskazano też władze wikariatów, jednocześnie zastępując nimi Deputacje Prowincjalne<sup>604</sup>. W ten sposób pozostawiono możliwość dopracowania norm wyznaczających nowe jednostki administracyjne osobną uchwałą lokalnego parlamentu. Podczas gdy Trybunał Konstytucyjny analizował w Madrycie zgodność regulacji nowego statutu autonomicznego ze stanowiskiem Konstytucji Hiszpanii, w Barcelonie paralelnie trwały prace nad prawem o wikariatach.

W swoim orzeczeniu dotyczącym Statutu Autonomicznego w kwestii organizacji terytorialnej Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sam fakt niewymienienia w Statucie autonomii prowincji (z wyjątkiem przepisu, który stanowi o zastąpieniu ich przez wikariaty<sup>605</sup>, zgodnie z postępowaniem przewidzianym w Konstytucji<sup>606</sup>) nie powoduje ich usunięcia z katalońskiego podziału administracyjnego. Analogiczne do prowincji definiowanie wikariatów jako jednostek administracyjnych nie powoduje automatycznego zastąpienia jednych drugimi, gdyż to prowincja ma gwarancję funkcjonowania i ochronę konstytucyjną, zaś jednostki administracyjne tworzone przez władze autonomiczne mogą istnieć jedynie wówczas, gdy nie zagrażają bytowi jednostek zagwarantowanych w Konstytucji, w tym wypadku prowincjom<sup>607</sup>. Zgodnie z Konstytucją państwo jest gwarantem istnienia i funkcjonowania jednostek administracji terytorialnej, czyli prowincji, do których wyłącznych kompetencji należą te delegowane przez państwo<sup>608</sup> i które stanowią okręgi wyborcze do parlamentu hiszpańskiego<sup>609</sup>. W związku z tym nie ma wątpliwości, że zachowanie prowincji

---

<sup>603</sup> Art. 90.1, EAC 2006. “el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia. La vegueria también es la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios” (przet. aut.).

<sup>604</sup> Art. 91, EAC 2006.

<sup>605</sup> Art. 91.4, EAC 2006.

<sup>606</sup> Art. 141.1, CE 1978.

<sup>607</sup> STC 31/2010.

<sup>608</sup> Art. 141.1, CE 1978.

<sup>609</sup> Art. 68.2 i art. 69.2, CE 1978.

w kształcie i kompetencjach uznanych przez Konstytucję jest konieczne dla utrzymania jedności i spójności organizacji terytorialnej państwa. Nie przeszkadza to jednak sędziom konstytucyjnym uznać za możliwą zmianę nomenklaturalną prowincji na wikariaty zawsze wtedy, gdy zachowują one swoje właściwości i kompetencje przewidziane w Konstytucji oraz dotychczasowe granice terytorialne. Termin „wikariat” miałby być nowym określeniem dla katalońskich prowincji, co Trybunał Konstytucyjny wywnioskował na podstawie normy<sup>610</sup> zawartej w analizowanym Statucie Autonomicznym Katalonii<sup>611</sup>. Oczywiście stałoby się to możliwe w momencie zatwierdzenia ustawą nowego nazewnictwa przez hiszpański parlament<sup>612</sup>. Z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jasno wynika, że wyznaczanie liczby prowincji, ich granic terytorialnych oraz siedziby władz prowincjalnych należy do wyłącznych kompetencji państwa, jednak już sama propozycja nazwy dla prowincji w obrębie danej wspólnoty autonomicznej może pozostać w gestii władz autonomicznych zawsze po uzyskaniu następczej zgody parlamentu. Zatem w zakresie władz autonomicznych leży jedynie zmiana nazewnictwa jednostki administracyjnej posiadającej znamiona konstytucyjnej prowincji, z kolei tworzenie, jakiegokolwiek modyfikacje lub znoszenie prowincji pozostają w wyłącznej gestii prawodawcy państwowego.

Zatem żeby rozstrzygnąć kwestie postawioną przez Trybunał Konstytucyjny, czy wikariaty, o których mowa w Statucie Autonomicznym dla Katalonii z 2006 r., są jedynie katalońską formą nazwania prowincji, czy też stanowią nową jednostkę administracyjną (w domyśle konstytucjonalistów skupiającą municypia, jednak pozostającą pod zwierzchnością władz prowincjalnych), na bazie AFT Parlament Katalonii ustanowił Ustawę o wikariatach<sup>613</sup>. Stworzono nowy podział jednostek administracyjnych, który znosił dotychczas istniejący stan przez stworzenie siedmiu wikariatów (Valle de Arán miało pozostać poza nowym modelem administracyjnym). Miały one zastąpić dotychczasowe prowincje w odmiennych granicach terytorialnych, jednocześnie przejmując ich funkcje legislacyjne i kompetencje administracyjne.

---

<sup>610</sup> Art. 91, EAC 2006.

<sup>611</sup> STC 31/2010.

<sup>612</sup> Tak według art. 25.2, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, BOE 96, 22/04/1986, który wymaga uchwalenia ustawy dla zmiany nazwy lub przeniesienia stolicy dla danej prowincji. Zmiana granic terytorialnych wymaga uchwalenia ustawy organicznej przez parlament.

<sup>613</sup> Ley 30/2010, de 3 de agosto, de vequerías, BOE 231, 23/09/2010.

## 5. Reorganizacja terytorialna a polityka separatystyczna nacjonalistów katalońskich

Wobec stanowiska Trybunału Konstytucyjnego niekorzystnego dla sprawy wprowadzenia wikariatów w formie proponowanej przez autonomiczny parlament kataloński musiał on w jakiś sposób dostosować swoje ustawodawstwo do stanu faktycznego. Z jednej strony projekt wikariatów w wersji katalońskiej nie był możliwy do wprowadzenia ze względu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i brak aprobaty parlamentu w Madrycie na drodze ustawy organicznej przewidzianej przez Konstytucję<sup>614</sup>, z drugiej zaś ograniczenie zmian jedynie do zastąpienia terminu „prowincja” „wikariatem”, z pozostawieniem jej dotychczasowej formy funkcjonowania, dla katalońskich polityków nacjonalistycznych będących u władzy w Barcelonie była nie do przyjęcia<sup>615</sup>. W efekcie Ustawa o wikariatach nie zmieniła natury prawnej jednostek terytorialnych o charakterze prowincji, ich granic, stolic, kompetencji, organizacji, ani nawet nomenklatury<sup>616</sup>. Władze katalońskie pospieszyły się z uchwaleniem Ustawy o wikariatach, stawiając państwo w sytuacji faktów dokonanych, w dodatku uchwalając akt wadliwy, bo z góry sprzeczny z podstawowymi unormowaniami Konstytucji dotyczącymi kompetencji państwa i władz autonomicznych w stosunku do tworzenia lokalnych jednostek terytorialnych. Zamiast próby dokonania zmiany organizacji terytorialnej drogą przewidzianą w Konstytucji, tj. przez uznanie na mocy ustawy organicznej przez parlament hiszpański propozycji dotyczącej reorganizacji administracji terytorialnej wspólnoty autonomicznej, nacjonałiści katalońscy próbowali siłą przeforsować uregulowanie ze Statutu Autonomicznego o utworzeniu wikariatów, uchylone wcześniej przez Trybunał Konstytucyjny. W ten sposób wobec próby uzurpowania kompetencji wyłącznie należących do

---

<sup>614</sup> Art. 141.1, CE 1978.

<sup>615</sup> Idea nazwania dotychczasowych prowincji wikariatami została uznana za „absurd” przez jednego z deputowanych katalońskich Jaume Boscha (ICV – EUiA). Patrz: *El Parlamento autonómico de Cataluña entierra la „farsa” de las veguerías*, „Voz de Barcelona”, 1.06.2011, Internet, <http://www.vozbcn.com/2011/06/01/74825/parlamento-entierra-farsa-veguerias/> [dostęp: 28.12.2019].

<sup>616</sup> S. A. Bello Paredes, dz. cyt., s. 235.

władz państwowych przez *Generalitat* stanowisko parlamentu hiszpańskiego musiało się usztywnić, a sprawa wikariatów upadła.

Problem reorganizacji terytorialnej regionu jednak pozostał i stał się ważnym argumentem nacjonalistów w walce o poszerzenie autonomii, a następnie o secesję<sup>617</sup>. Po roku od uchwalenia Ustawa o wikariatach została zawieszona, a jej wykonanie odłożone na bliżej nieokreślony czas, co w praktyce oznaczało unicestwienie uchwały. Wprawdzie jeszcze w 2017 r. zreformowano mapę wikariatów, wydzielając kolejny, ósmy (El Penedès)<sup>618</sup>, ale wobec przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie zmienia to sytuacji organizacji terytorialnej Katalonii, pozostawiając *status quo* sprzed uchwalenia nowego statutu autonomicznego i Ustawy o wikariatach – Katalonia wciąż składa się z czterech prowincji. Kuriozalna sytuacja uchwalenia aktu nieposiadającego mocy prawnej, mającego zastosowanie wyłącznie w alternatywnej rzeczywistości nacjonalistów katalońskich, stała się sposobem zamianifestowania suwerenności dla władz Katalonii w przededniu walki o niepodległość. Według nacjonalistów katalońskich władze centralne w Madrycie celowo nie dopuszczały do samostanowienia Katalończyków w dziedzinie organizacji terytorialnej, narzucając utrzymanie – jakże im podobno obcych – prowincji. Program niepodległościowy przewidywał wprowadzenie wikariatów po proklamowaniu suwerenności. Wobec fiaska, jakim zakończył się proces niepodległościowy, temat wikariatów stał się chwilowo nieaktualny, gdyż należało zażegnać przede wszystkim kryzys strukturalny i rozwiązać kwestie współdziałania władz centralnych z autonomicznymi po doświadczeniach z października 2017 r. Można jednak założyć, że kwestia wikariatów (lub innego nowego podziału administracyjnego regionu) wróci w niedalekiej przyszłości, ponieważ nacjonałiści będą starali się walczyć z każdą instytucją tradycyjnie niekatalońską, a za taką uważają m.in. prowincje, wykorzystując w tym celu każdą nadarżającą się okazję w postaci protestów społecznych<sup>619</sup>.

<sup>617</sup> R. Gracia Retortillo, dz. cyt., s. 44.

<sup>618</sup> Ley 2/2017, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 30/2010, de veguerías, para crear la veguería de El Penedès, BOE 57, 08/03/2017.

<sup>619</sup> Przykładem są protesty, które zorganizowano w ostatnich latach przeciw obecnym uregulowaniom modelu energetycznego lub hydrologicznego w regionie, przypominając przy okazji o koniecznej reorganizacji modelu terytorialnego Katalonii. Inspiratorem tych działań było nacjonalistyczne lewicowe ugrupowanie CUP. Patrz szerzej: L. Frago Clols, *Aproximación al independentismo en Cataluña a partir de sus fronteras*, w: *España: Geografías para un Estado posmoderno*, J. Farinós Dasi, J. F. Ojeda Rivera, J. M. Trillo Santamaría (eds.), Barcelona 2019, s. 71–82.

Zresztą sam problem tkwi nie w nomenklaturze czy granicach regionów, ale w kompetencjach, które otrzymałyby władze poszczególnych instytucji. I tak wikariaty przejęłyby kompetencje dotychczas zarezerwowane dla władz prowincjonalnych, powodując, że podział na prowincje stałby się w Katalonii zbędny, do czego dążą od przeszło dekady lokalni nacjonaści. Taki precedens byłby niebezpieczny, gdyż inne separatystycznie nastawione autonomie również mogłyby doprowadzić do dywersyfikacji jednostek i instytucji samorządowych, a co za tym idzie – do całkowitej dezintegracji administracji lokalnej, co nastęrczyłoby władzom centralnym oczywistych problemów w kontrolowaniu nowych jednostek administracyjnych, w efekcie doprowadzając do ewentualnej dezintegracji i fragmentyzacji całego państwa. Truizmem jest stwierdzenie, że łatwiej i bezpieczniej dla państwa jest sprawować władzę nad zestandaryzowanymi jednostkami samorządu lokalnego, stąd nieustępliwe stanowisko władz w Madrycie podtrzymane przez Trybunał Konstytucyjny. Ten ostatni bowiem wyraźnie podkreślił, że celem autonomicznych władz jest zorganizowanie lokalnego rządu w Katalonii, nie zaś państwowego rządu lokalnego na tym terytorium<sup>620</sup>. Ta subtelna różnica oznacza, że władze lokalne zostały powołane, żeby stanowić o regionie w ramach kompetencji wyznaczonych przez Konstytucję, będąc zawsze organem podległym konstytucyjnym normom prawnym i instytucjom państwowym. Stąd też nie jest możliwe, by *Generalitat* decydowała samodzielnie o organizacji terytorialnej Katalonii, ponieważ przekracza to jej konstytucyjne kompetencje.

## 6. Potrzeba reformy administracji terytorialnej Hiszpanii

Doktryna podnosi głosy dotyczące niezbędnej reformy organizacji terytorialnej całej Hiszpanii, a Katalonii w szczególności<sup>621</sup>. Najważniejszym,

---

<sup>620</sup> STC 31/2010.

<sup>621</sup> Patrz choćby: G. Cámara Villar, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, „Revista de Derecho Político” 2018, núm. 101; M. Aragón Reyes, *Reforma del Estado autonómico: mejor y no sustitución del modelo*, „Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional” 2019, núm. 10; J. V. González García, *Hacia un desarrollo federal de la Constitución española*, „Sistema” 2018, núms. 251–252, s. 171–181 oraz nieco star-

powszechnie przywoływanym argumentem dla reorganizacji terytorialnej państwa jest czynnik ekonomiczny. Szczególnie dotyczy to obszarów wiejskich, które wyludniają się ze względu na nieefektywność ekonomiczną zbyt małych municypaliów. Podkreśla się ważną rolę jednostek terytorialnych ponadmunicipalnych tworzonych dla konkurencyjności z większymi ośrodkami<sup>622</sup>. Hiszpania charakteryzuje się nieproporcjonalnym rozwojem gospodarczym poszczególnych regionów, zaś Katalonia jest jednym z liderów gospodarczych wśród wspólnot autonomicznych. Jednakże rozbieżność w sposobie przeprowadzenia reorganizacji państwa jest zwykle zależna od zapatrywań poszczególnych polityków, prawników i filozofów ustroju. Polemika dotycząca wzmocnienia centralizacji państwa z jednej strony i federalizacji z drugiej jest uwarunkowana faktem, czy idea wygłaszana jest przez unitarystę madryckiego, czy przez nacjonalistę katalońskiego. Co więcej, wydaje się, że kolejne propozycje zmian oddalają Hiszpanię od rozsądnego, ewolucyjnego rozwiązania problemu reformy administracji terytorialnej na rzecz permanentnych sporów politycznych.

Wydaje się, że najbliższa przyszłość nie przyniesie zmian w zakresie organizacji terytorialnej Katalonii, a hasło katalonizacji samorządów lokalnych będzie jedynie populistycznym narzędziem politycznym w rękach nacjonalistów. Postulaty, że federalizacja państwa zaspokoi ambicje secesyjne Katalończyków i umożliwi przekształcenia w zakresie organizacji terytorialnej, nie wydają się przekonujące<sup>623</sup>. Federalizacja Hiszpanii byłaby jedynie półśrodkiem, który nie zadowoliliby zapewne ani nacjonalistów katalońskich, ani zwolenników centralizacji. Jediną możliwością całkowitej reorganizacji administracji terytorialnej Katalonii, według propozycji lokalnych nacjonalistów, mogłaby być secesja, ale wobec spadku poparcia społecznego dla niepodległości po katastrofie politycznej w 2017 r. stała się mało prawdopodobna.

---

sze monografie obejmujące problem kompleksowo: J. M. Serrano Martínez, *España en el nuevo milenio: Realidad territorial y retos pendientes*, Murcia 2003; J. A. León Alonso, *Una reforma territorial para España*, [b.m.] 2015.

<sup>622</sup> J. C. Membrado-Tena, *Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española*, „Documents d'Anàlisi Geogràfica” 2016, vol. 62/2, s. 368–369.

<sup>623</sup> G. Cámara Villar, dz. cyt., s. 419 i n.

# **Rozdział IX**

**Wpływ światowego  
kryzysu ekonomicznego  
na kryzys konstytucyjny  
Hiszpanii**



# 1. Kryzys finansowy w Hiszpanii

Światowy kryzys finansowy, którego początek datuje się na 2008 r., szczególnie mocno dotknął gospodarkę Hiszpanii. Wcześniej czwarta gospodarka strefy euro popadła w marazm i recesję. Przewidywany wzrost PKB na 2008 r. wynosił 3,1%, podczas gdy rzeczywisty zamknął się w zaledwie 1,1%. Kolejny rok był jeszcze gorszy w skutkach, gdyż przyniósł spadek PKB o 3,6%. Chwilowa poprawa sytuacji nastąpiła w 2010 r., kiedy PKB pod koniec roku pozostało na poziomie jego początku. Jednakże w kolejnych trzech latach gospodarka hiszpańska odnotowała recesję na poziomie odpowiednio 1%, 2,9% i 1,7%, przełamując kryzys dopiero w 2014 r., gdy PKB znów zaczęło rosnąć<sup>624</sup>. Na skutek załamania światowych finansów ucierpiały przede wszystkim takie sektory hiszpańskiej gospodarki, jak: budowlany, bankowy, usługowy i przemysłowy.

Największe konsekwencje poniósł rynek nieruchomości ze względu na tzw. bańkę nieruchomościową, czyli nieproporcjonalny wzrost cen nowych mieszkań w stosunku do inflacji na przestrzeni kilkunastu lat od połowy lat 90. XX w. Przyczyną takiego stanu rzeczy było kilka równoległe działających czynników, wśród których najważniejsze pozostają: deficyt gruntów pod zabudowę mieszkalną, ulgi podatkowe związane z zakupem nieruchomości, wzrost imigracji, przekwalifikowanie nieruchomości gruntowych, spekulacje i przede wszystkim niemal niekontrolowany wzrost udzielania kredytów mieszkaniowych przez banki i kasy oszczędnościowe<sup>625</sup>.

Bessa na rynku nieruchomości pociągnęła za sobą kryzys bankowy, którego apogeum przypadło na 2010 r., co z kolei spowodowało znaczny wzrost bezrobocia w Hiszpanii. Jego konsekwencją stały się liczne ruchy

<sup>624</sup> Dane hiszpańskiego Narodowego Instytutu Statystycznego, Internet, [http://www.ine.es/prensa/pib\\_tabla\\_cne.htm](http://www.ine.es/prensa/pib_tabla_cne.htm) [dostęp: 25.04.2020].

<sup>625</sup> G. Bernardos Domínguez, *Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España*, „Información Comercial Española. Revista de Economía” 2009, núm. 850, s. 24–25; A. R. Fernández Rincón, E. Trindade, P. A. Hellín Ortuño, *Comprender la burbuja inmobiliaria en España*, „Revista Brasileira de Ciências Sociais” 2015, vol. 32, no. 95.

społeczne (największym z nich to Ruch 15-M), które za cel postawiły sobie zmianę modelu ekonomicznego i produkcyjnego państwa, a co za tym idzie – postulowały zmiany w jego systemie politycznym.

Pierwotnie ówczesny rząd socjalistyczny PSOE, na czele którego stał José Luis Rodríguez Zapatero, próbował walczyć z kryzysem za pomocą redukcji państwowych ofert pracy i zamrożeniem wynagrodzeń dla najwyższych stanowisk państwowych (połowa 2008 r.). Wobec bankructwa firmy budowlanej Martinsa-Fadesa, co pociągnęło za sobą także upadłość banku Caja Madrid, będącego głównym wierzycielem dewelopera, i wywołało lawinę następnych upadłości, a także wobec początku kryzysu światowego w październiku 2008 r., który odznaczył się upadkiem licznych amerykańskich banków, rząd Rodrígueza Zapatero przedstawił plan E (*Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo*), hiszpański plan stymulacji gospodarczej i pracowniczej. Zakładał on wprowadzenie 82 reform w sektorze finansowym, z których najważniejsze to: powołanie Narodowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (*Fondo Estatal de Inversión Local*), którego celem było dofinansowanie najpilniejszych prac publicznych na poziomie gminnym, powołanie Narodowego Funduszu Rozwoju Ekonomicznego i Zatrudnienia (*Fondo Nacional de Dinamización de la Economía y el Empleo*) oraz zmniejszenie wydatków bieżących w budżecie państwowym na 2009 r. Plan nie przyniósł spodziewanych efektów, zaś jego wprowadzenie okazało się kosztowne, w niektórych przypadkach przekraczając planowany dochód<sup>626</sup>.

Wobec narastającego kryzysu w sektorze bankowym rząd powołał w połowie 2009 r. Fundusz Uporządkowanej Restrukturyzacji Bankowej (*Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*, FROB)<sup>627</sup>. W obliczu kolejnego kryzysu ekonomicznego w 2011 r. doszło do reformy Konstytucji. Art. 135, który dotychczas stanowił o uprawnieniach rządu w kwestii zaciągnięcia długu publicznego, został zasadniczo rozbudowany, wyrażając od tej pory zasadę „stabilności budżetowej” (*estabilidad presupuestaria*)<sup>628</sup>. Co istotne, o wprowadzeniu reformy zgodnie zdecydowały dwie największe partie – ówczesnie rządząca socjali-

---

<sup>626</sup> Patrz szerzej: J. F. Bellod Redondo, *Plan E: La estrategia keynesiana frente a la crisis en España*, „Revista de Economía Crítica” 2015, núm. 20, s. 4–22.

<sup>627</sup> Real Decreto – Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, BOE 155, 27/06/2009.

<sup>628</sup> Art. 135, CE 1978.

styczna PSOE oraz opozycyjna PP. Podstawowym założeniem zasady stabilności budżetowej był zakaz przekraczania – wcześniej ustalonego przez Unię Europejską – deficytu zarówno przez rząd centralny, jak i przez rządy wspólnot autonomicznych.

W listopadzie 2011 r. wybory powszechne wygrała dotychczas opozycyjna centroprawicowa PP. Zwycięska partia przystąpiła do zdecydowanego przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu. Przeprowadzono reformę prawa pracy, cięcia w sektorze publicznym przez zmniejszenie liczby przedsiębiorstw i stanowisk państwowych, a także zwiększenie stawek podatkowych VAT. To właśnie reforma prawa pracy (m.in. ograniczenie dodatkowych wynagrodzeń wypłacanych na koniec roku zatrudnionym w sektorze państwowym, zmniejszenie dni wolnych przysługujących na załatwianie spraw osobistych) oraz wdrożenie planu naprawczego (*rescate*) narzuconego przez Unię Europejską, polegającego na dofinansowaniu przez rząd za pośrednictwem FROB zagrożonych upadkiem banków i kas oszczędnościowych, najmocniej dały się we znaki społeczeństwu hiszpańskiemu. Nastąpiły kolejne cięcia budżetowe i wzrost stawek podatku VAT. W lipcu 2012 r. dofinansowania rządu oprócz banków potrzebowały także niektóre wspólnoty autonomiczne, a wśród nich Katalonia. Fakt ten stał w sprzeczności z propagandą lansowaną przez rząd autonomiczny, który jako jeden z argumentów przemawiających za niepodległością podawał obowiązek utrzymywania innych regionów przez Katalonię.

Metody ratunkowe wprowadzone przez rząd Rajoya przyniosły spodziewane efekty. Choć jeszcze w 2013 r. większość Hiszpanów oceniała sytuację gospodarczą negatywnie<sup>629</sup>, to premier pod koniec tego roku zapewnił, że plan ratunkowy został zrealizowany, a następny rok będzie dużo lepszy. Jednocześnie wobec wzmożonej aktywności ruchu separatystycznego w Katalonii Rajoy przyznał, że jest otwarty na dialog z każdym, ale nie zgadza się na podział Hiszpanii<sup>630</sup>.

---

<sup>629</sup> Szerzej na temat postaw opinii publicznej wobec kryzysu gospodarczego patrz: M. Myśliwiec, *Wpływ...*, s. 139–142.

<sup>630</sup> C. E. Cué, *Rajoy confía en salir del pozo en 2014*, „El País”, 27.12.2013, Internet, [https://politica.elpais.com/politica/2013/12/27/actualidad/1388148826\\_283231.html](https://politica.elpais.com/politica/2013/12/27/actualidad/1388148826_283231.html) [dostęp: 19.02.2020].

## 2. Działania nacjonalistów katalońskich wobec zapłaści gospodarczej państwa

Poza dotkliwymi konsekwencjami ekonomicznymi kryzys gospodarczy oddziaływał także na ustrój polityczno-administracyjny Hiszpanii. W XXI w. w szczególności dotyczy to Katalonii.

Nawet uchwalenie w 2006 r. nowego Statutu Autonomicznego dla Katalonii, który jeszcze bardziej poszerzył samodzielność Wspólnoty, nie powstrzymało parcia części polityków do pełnego wyemancypowania się ze struktur państwowych Hiszpanii. Hasła nacjonalistów katalońskich zbiegły się w czasie z rozpoczęciem kryzysu gospodarczego w 2008 r. i stały się jednym z najczęściej podnoszonych argumentów przez agitujących w społeczeństwie katalońskim na rzecz sprawy niepodległościowej. Chętnie odwoływano się do proporcji produktu krajowego brutto – Katalonia niezmiennie od lat przekracza granicę 18% w skali państwa, pozostając liderem wśród wspólnot autonomicznych. Ekonomisci katalońscy obliczali także podatki, które są wpłacane do kasy państwowej w kwocie oscylującej rocznie ok. 13–16 miliardów euro, a które miały nie wracać do regionu, ale być przeznaczone na inne, biedniejsze części Hiszpanii. Co ciekawe, od dekad nacjonałiści katalońscy upominali się, by udział regionu w budżecie państwowym uzależnić od pobierania podatków wynikających z PKB, natomiast otrzymywanie pieniędzy z budżetu – od odsetka populacji, jaki stanowią mieszkańcy Wspólnoty Autonomicznej w stosunku do ogółu państwa. Katalonię zamieszkuje nieco ponad 15% wszystkich mieszkańców Hiszpanii. Według wyliczeń Joana Lloracha, który analizował wpływ kryzysu ekonomicznego na postawę nacjonalistów, w rzeczywistości oba wskaźniki były bardzo zbliżone do liczb postulowanych przez demagogów katalońskich<sup>631</sup>. Jasno stąd wynika, że deficyt musiał istnieć, gdyż Katalonia więcej wpłacała do kasy państwowej, niż z niej otrzymywała. Różnica wynosiła ok. 5% rocznego PKB Katalonii. Nacjonałiści domagali się, by nie przekraczała 4%, i podpierali się przykładem najbogatszych landów

<sup>631</sup> J. Llorach, *El realto del expolio. El triunfo de Junqueras*, w: *Anatomía...*, s. 97–99.

niemieckich, a także stanów północnoamerykańskich, australijskich oraz prowincji kanadyjskich<sup>632</sup>.

W rzeczywistości jednak nacjonaliści katalońscy wykorzystywali tylko te statystyki, które były dla nich pożyteczne propagandowo. Analizując sytuację ekonomiczną regionu w tym okresie, należy zauważyć, że w 2009 r. spadek PKB Katalonii wynosił 4,1%, lokując ją wśród czterech wspólnot autonomicznych z najgorszym wynikiem gospodarczym na koniec roku. Pod koniec 2010 r. Katalonia znalazła się obok Wspólnoty Walencji wśród najbardziej zadłużonych wspólnot autonomicznych<sup>633</sup>.

Pomimo negatywnych wyników ekonomicznych regionu nacjonaliści katalońscy bazowali na stereotypie bogatej Katalonii i biednej Kastylii i opowiadali się przeciwko dalszej konieczności domniemanego utrzymywania biedniejszych regionów Hiszpanii. Jak już wspomniano, Katalonia jako jedna z trzech tzw. narodowości historycznych (obok Kraju Basków i Galisji) ma nieco szersze kompetencje autonomiczne niż pozostałe wspólnoty. W szczególności dotyczy to kwestii stanowienia i poboru podatków. Zaistniała sytuacja spowodowała, że kryzys gospodarczy miał różne konsekwencje dla wspólnot autonomicznych w zależności od zakresu ich autonomii na polu finansów publicznych.

Najszerze kompetencje w tym zakresie posiada Kraj Basków, co powoduje niezadowolenie wśród polityków katalońskich. Od momentu uchwalenia nowego statutu autonomicznego kolejne rządy Katalonii próbują wymusić na rządzie centralnym wprowadzenie tzw. paktu fiskalnego (*pacto fiscal*) na wzór obowiązującego w Kraju Basków. Na mocy paktu fiskalnego wszelkie kompetencje związane z finansami publicznymi, które obecnie pozostają w gestii organów ogólnopństwowych, zostałyby scedowane na instytucje autonomiczne. Kolejni przewodniczący hiszpańskich rządów konsekwentnie odrzucają możliwość negocjowania w kwestii jakiegokolwiek ustępstwa na rzecz Katalonii w tym względzie, uważając, że precedens pociągnąłby za sobą kolejne współ-

<sup>632</sup> Por. N. Bosch, *Anàlisi econòmica del procés d'independència de Catalunya*, Barcelona 2013. Oczywiście była to fałszywa propaganda polityczna, gdyż bez problemu można wskazać regiony, które mają deficyt na dużo wyższym poziomie (choćby włoska Wenecja Euganejska – 12,3%, północnoamerykańskie New Jersey – 8,8% czy Australia Zachodnia – 7,6%). Por. J. Llorach, dz. cyt., s. 104–105.

<sup>633</sup> A. Bolaños, *La deuda de las comunidades supera por primera vez el 10% del PIB*, „El País”, 18.12.2010, Internet, [https://elpais.com/diario/2010/12/18/economia/1292626805\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/12/18/economia/1292626805_850215.html) [dostęp: 25.03.2020].

noty autonomiczne, a co za tym idzie – całkowitą decentralizację finansową państwa.

Na fali poparcia społecznego po manifestacjach z września 2012 r. przewodniczący rządu autonomicznego Artur Mas spotkał się z premierem Rajoyem w celu przedyskutowania wprowadzenia paktu finansowego dla Katalonii na wzór baskijskiego *Concierto Económico*. Stworzenie specjalnego przywileju finansowo-skarbowego dla Wspólnoty Autonomicznej było jednym z haseł przewodnich w ówczesnym programie CiU, ponownie rządzącej w Katalonii od 2010 r. Wobec trudności gospodarczych, przez jakie przechodziła Hiszpania, i wobec wdrożenia niepopularnego planu naprawczego przewodniczący Rady Ministrów Hiszpanii odmówił wówczas podjęcia rozmów na temat paktu fiskalnego dla Katalonii<sup>634</sup>. Działanie Masa było w tym wypadku bardziej nastawione na zyskanie poparcia wśród Katalończyków niż na rzeczywiste osiągnięcie celu, gdyż musiał on sobie doskonale zdawać sprawę, że nie był to właściwy moment na negocjacje tak trudnej kwestii jak pakt fiskalny. Niemniej jednak w oczach opinii publicznej zyskał miano niezłomnego polityka walczącego o słuszną sprawę. Wyrachowanie liderów nacjonalistów wskazuje także wykorzystywanie argumentu mówiącego o 16 miliardach euro wypływających corocznie z kasy regionu. Co ciekawe, propaganda nacjonalistyczna była tak umiejętnie podsycana, że nikt tego faktu nie kwestionował, nawet przeciwnicy secesji mówili wówczas o potrzebie zredefiniowania sposobu rozdzielania finansów publicznych w Katalonii<sup>635</sup>.

Naukowcy katalońscy zajmujący się kwestią korelacji między ekonomią i prawem a nastrojami separatystycznymi wskazują jednoznacznie, że oprócz uchylecia części najbardziej kontrowersyjnych przepisów ze Statutu Autonomicznego z 2006 r. przez Trybunał Konstytucyjny mocą wyroku wydanego w 2010 r. największy wpływ na wzmocnienie pozycji niepodległościowych w Katalonii miał właśnie kryzys finansowy<sup>636</sup>.

---

<sup>634</sup> Por. A. Barrio, *La rivalidad...*, s. 142.

<sup>635</sup> Por. J. Llorach, dz. cyt., s. 111.

<sup>636</sup> G. Rico, R. Liñeira, *Bringing Secessionism into the Mainstream: The 2012 Regional Election in Catalonia*, „South European Society and Politics” 2014, Vol. 19/2, s. 258.

### 3. Polityka gospodarcza rządu centralnego Hiszpanii a nastroje w Katalonii

Polityka secesyjna prowadzona przez Rząd Katalonii uzyskała szerokie poparcie społeczne. Jednakże to nie działania rządu stały się głównym czynnikiem wpływającym na nastroje separatystyczne, lecz sytuacja ekonomiczna regionu, w szczególności zaś drastyczny wzrost bezrobocia. Jeszcze w 2010 r. politycy zwycięskiej koalicji CiU podczas kampanii wyborczej do autonomicznego parlamentu obiecywali, że wstrzemięźliwość finansowa i cięcia w budżecie spowodują opanowanie kryzysu. Po zwycięstwie w wyborach CiU uzgodniła z nowym rządem centralnym, który z ramienia PP utworzył Mariano Rajoy, cięcia w budżecie autonomicznym<sup>637</sup>. CiU, wracająca wówczas po siedmiu latach do władzy w Katalonii, stanęła wobec wielkiego wyzwania – opanowania kryzysu gospodarczego. Wyczuwając nastroje społeczne, partia CDC, skrajnie nacjonalistyczne skrzydło rządzącej koalicji, postanowiła wykorzystać sprzyjającą sytuację i pod pretekstem walki z kryzysem uzyskać większą autonomię, a może nawet samodzielność polityczną względem Madrytu. W konsekwencji doszło do rozłamu w CiU. Rozpad koalicji CiU nastąpił ze względu na różnice w poglądach obu ugrupowań na sprawy niepodległościowe. CDC parła do niepodległości, nie bacząc na stanowisko rządu centralnego i aspekty legalne, natomiast UDC proponowała drogę niepodległościową zgodną z literą obowiązującego prawa. W związku z rozpadem dawnej koalicji CDC zjednoczyła wokół siebie inne radykalnie nacjonalistyczne partie katalońskie: pankatalońską lewicową ERC, chadecką Demòcratas de Catalunya, powstałą na bazie rozłamu w UDC, skupiającą jej radykalnie nastawionych do niepodległości członków, oraz socjaldemokratyczną Moviment d'Esquerres. Nowa koalicja przyjęła nazwę Junts pel Sí (JxS) i za swój podstawowy cel postawiła osiągnięcie niepodległości Katalonii wszelkimi możliwymi środkami, z insurekcją włącznie, wchodząc przy tym na drogę populizmu<sup>638</sup>.

---

<sup>637</sup> J. Coll, dz. cyt., s. 25.

<sup>638</sup> Szerzej na temat erozji w CiU, a także uformowaniu nowej koalicji JxS patrz: A. Nacarino-Bravo, dz. cyt., s. 130–132.

To właśnie wówczas, po cięciach z 2012 r. i wobec wdrażania planu naprawczego (*rescate*) przede wszystkim w sektorach zdrowotnym i oświatowym, społeczeństwo katalońskie przeżyło rozczarowanie rządem centralnym, odczuwając mocno narzuconą kontrolę państwa i brak możliwości wpływania na regionalną politykę finansową. W 2013 r. Komisja Europejska przychyliła się do wniosku premiera Rajoya i postanowiła dać nieco więcej czasu, żeby Hiszpania spełniła cele deficytowe, a co za tym idzie – wkroczyła na drogę wychodzenia z recesji, co w następnym roku ostatecznie przyniosło pożądany skutek. W 2015 r. Europejski Bank Centralny rozpoczął program finansowania długu publicznego przez zakup obligacji rządowych m.in. Hiszpanii, podobny do tego, jaki północnoamerykański System Rezerwy Federalnej zapoczątkował pięć lat wcześniej. Efekty takiego działania były natychmiastowe w całej Hiszpanii, także w Katalonii<sup>639</sup>. Wraz z postępującym wzrostem gospodarczym poparcie społeczne dla separatyzmu zaczęło w Katalonii stopniowo maleć. O ile wzrost bezrobocia w regionie przełożył się na poparcie dla niepodległości Katalonii, osiągające ok. 50% w momencie szczytowym w 2012 r., gdy co czwarty mieszkaniec regionu pozostawał bez pracy, o tyle od tego czasu bezrobocie w regionie konsekwentnie się zmniejszało<sup>640</sup>, co przełożyło się też na zredukowanie poparcia społecznego dla idei niepodległości. Kwestia relacji Madryt–Barcelona była w tym czasie wskazywana jako problem zdecydowanie mniej istotny niż kwestie zatrudnienia i funkcjonowanie gospodarki<sup>641</sup>. Zaistniała sytuacja wskazuje, jak silna korelacja istnieje między stanem gospodarki regionu a poparciem społecznym dla niepodległości, a zarazem jak bardzo nadrzędna pozostaje sytuacja ekonomiczna jednostki względem jej zapatrywań politycznych czy sentymentów narodowych.

Niemniej jednak nacjonałiści sprawujący władzę w Katalonii zabrnęli zbyt daleko w swojej polityce separatystycznej, by zejście z obranej drogi było możliwe bez ryzyka utraty wiarygodności i poparcia politycznego. W tej sytuacji kontynuacja polityki niepodległościowej stała się priory-

<sup>639</sup> Szerzej o polityce finansowej rządu PP patrz: J. I. Wert, *Los años de Rajoy. La política de la crisis y la crisis de la política*, Córdoba 2020.

<sup>640</sup> Osiągnięto spadek z 23,81% na koniec 2012 r. do 17,73% trzy lata później. Dane według Instituto Nacional de Estadística (INE), Internet, <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247#!tabs-tabla> [dostęp: 20.04.2020].

<sup>641</sup> D. Rollán, V. Omar, *La opinión pública catalana antes y después del 27S*, „Aposta. Revista de Ciencias Sociales” 2016, núm. 71, s. 259–277.

tetem dla rządu katalońskiego, spychając inne kwestie na plan dalszy. Co więcej, wobec przewyciężenia kryzysu ekonomicznego, a co za tym idzie – spadku poparcia dla idei separatystycznej w społeczeństwie *Generalitat* parła do niepodległości w trybie ekspresowym, by wykorzystać sprzyjającą koniunkturę wytworzoną głównie dzięki propagandzie ekonomicznej.

## 4. Kryzys gospodarczy jako narzędzie propagandy nacjonalistycznej

Kryzys ekonomiczny nie był główną przyczyną kryzysu katalońskiego, jednak spełnił bardzo istotną rolę na gruncie propagandowym. Korelacja między gospodarką, wzrostem bezrobocia a nasileniem nastrojów separatystycznych w społeczeństwie katalońskim była na tyle silna, że stworzyła realne podłoże dla nacjonalistów na przeprowadzenie próby oderwania się od Hiszpanii<sup>642</sup>. Chwilowe zawahanie decydentów katalońskich po referendum z 1 października 2017 r. oraz masowy odptyw firm z Katalonii do innych regionów Hiszpanii<sup>643</sup> okazały się jednak decydujące dla dalszej przyszłości politycznej Wspólnoty Autonomicznej. Niezdecydowanie rządu katalońskiego i zwłokę w deklaracji niepodległości wykorzystał rząd Mariano Rajoya, który przyjął radykalną postawę i zawiesił autonomię dla regionu, wciąż jednak mieszcząc się w granicach prawa, jakie wyznacza Konstytucja. Nie wprowadzano żadnych nowych praw skierowanych przeciw precedensowej sytuacji, nie podejmowano też żadnych gwałtownych kroków (z wyjątkiem nierozważnego użycia sił porządkowych w dniu referendum), konsekwentnie zbijając argumenty separatystów jedynie na płaszczyźnie prawnej. Katalończycy, wychodząc poza ramy ustrojowe, sami skazali się na słabszą pozycję nie tylko względem rządu

---

<sup>642</sup> Patrz szerzej komentarze katalońskich liderów niepodległościowych: J. Llorach, dz. cyt., s. 89 i n.

<sup>643</sup> Szacuje się, że po referendum Katalonię opuściło ponad 3200 firm, w tym tak znaczące, jak banki Sabadell i CaixaBank oraz działająca w sektorze paliwowym Gas Natural. Por. R. Bermejo García, *La crisis catalana y el desgobierno de los gobiernos de España*, „Revista de la Facultad de Derecho de México” 2018, vol. 68, núm. 271, s. 908.

w Madrycie, który *de facto* jest zwierzchnikiem rządów autonomicznych, ale też względem podmiotów prawa międzynarodowego, które nie podjęły dialogu z rządem katalońskim, zalecając Hiszpanii rozwiązanie sporu jako jej wewnętrznej sprawy. Analitycy gospodarki europejskiej podkreślają, że niepodległość Katalonii wiązałaby się z przejściem na starcie przez nowe państwo potężnego długu, jaki posiadał region. Obciążałoby on inne hiszpańskie regiony, a w efekcie – przy założeniu, że Katalonia pozostałaby wewnątrz rynku unijnego – także podatników państw członkowskich UE<sup>644</sup>. Pomimo zachowania integralności z Hiszpanią samo przeprowadzenie nieudolnego puczu miało już daleko idące konsekwencje ekonomiczne dla regionu w postaci spadku zagranicznych inwestycji o 75% na koniec 2017 r. czy choćby zaprzestania konsumpcji produktów pochodzenia katalońskiego przez 23,2% mieszkańców regionu. Szacuje się, że koszt nieodpowiedzialnej polityki nacjonalistów będzie kosztować obywateli regionu w dalekosiężnej perspektywie ok. 27 miliardów euro<sup>645</sup>. Dotkliwy spadek gospodarczy dla regionu widać także choćby w znacznym zmniejszeniu napływu turystów do Katalonii<sup>646</sup>. Region przeszedł reorganizację sił politycznych, których głównymi zadaniami były nawiązanie dialogu z nowym, socjalistycznym rządem w Madrycie oraz przede wszystkim odbudowa ekonomiczna Katalonii, niezbędna do ostudzenia radykalnych nastrojów separatystycznych w społeczeństwie lokalnym.

---

<sup>644</sup> S. Riedel, *Secession or solidarity: Catalonia Will Not Get Both Simultaneously*, „SWP Comments” 2018, No. 22.

<sup>645</sup> Por. C. de la Lama, dz. cyt., s. 67.

<sup>646</sup> Szerzej na temat wpływu konfliktu na turystykę w Katalonii patrz: J. F. Pereles-Ribes, A. B. Ramón-Rodríguez, M. J. Such-Devesa, L. Moreno-Izquierdo, *Effects of Political Instability in Consolidated Destinations: The Case of Catalonia (Spain)*, „Tourism Management” 2019, No. 70, s. 134–139.

# **Rozdział X**

## **Procedura kontroli działalności władz wspólnot autonomicznych**



# 1. Konstytucyjne uregulowanie postępowania w sprawie zawieszenia praw władz wspólnoty autonomicznej

Jak zostało powiedziane wcześniej, Konstytucja z 1978 r. poświęca wiele uwagi sprawom autonomii regionalnych. Należy podkreślić jeszcze raz, że zawiera przepisy ogólnikowe, gdyż jej publikacja nastąpiła, zanim utworzono poszczególne wspólnoty autonomiczne. Już jednak wówczas przewidziano różne sytuacje i problemy, z którymi może zmierzyć się państwo w odniesieniu do poszczególnych regionów i władz lokalnych. Jednym z zasadniczych zagadnień pozostaje zakres i granice kontroli, którą władze państwowe sprawują nad wspólnotami autonomicznymi. Z tej przyczyny twórcy Konstytucji zagwarantowali wspólnotom autonomicznym umocowanie w obowiązującym porządku normatywnym i zakaz ingerencji politycznej w ich działania<sup>647</sup>. Kontrola państwa zwykle ogranicza się zatem do nadzoru nad przestrzeganiem aktów obowiązującego prawa przez władze autonomiczne i wynika pośrednio z przepisów konstytucyjnych wyrażonych w sprawach należących do wyłącznej kompetencji organów państwowych<sup>648</sup>. Twórcy Konstytucji także bezpośrednio odwołali się do sfer, które podlegają kontroli państwowej, a które przejawiają się przede wszystkim w kontroli prawnej o charakterze jurysdykcyjnym<sup>649</sup>, sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny (w przypadku dyspozycji władz autonomicznych o charakterze ustawy), oraz innych aktów prawno-administracyjnych zgodnie z zastosowaniem przepisów odpowiednich dla innych organów konstytucyjnych. Ponadto państwo za pośrednictwem Trybunału Obrachunkowego (*Tribunal de Cuentas*) spra-

---

<sup>647</sup> I. Molas, *Derecho...*, s. 193.

<sup>648</sup> Więcej na ten temat patrz: M. A. Aparicio Pérez, *Introducción...*, s. 147–148.

<sup>649</sup> Art. 153.a i art. 153.c, CE 1978.

wuje kontrolę nad finansami i budżetem wspólnot autonomicznych<sup>650</sup>, a także nad wykonywaniem przez władze autonomiczne funkcji delegowanych przez państwo<sup>651</sup>. Jak wynika z powyższego, zakres kontroli państwa nad wspólnotami autonomicznymi ma charakter bierny i ogranicza się głównie do działań kontrolno-nadzorczych.

Jednakże oprócz zwyczajnej kontroli konstytucyjnej, którą państwo sprawuje nad władzami wspólnot autonomicznych w zakresie przewidzianym powyżej, Konstytucja wymienia także wypadek kontroli nadzwyczajnej, polegającej na przymusowym spełnieniu obowiązków nałożonych na władze wspólnot autonomicznych przez prawo lub uniknięciu występowania sytuacji mogących w znaczny sposób wpłynąć na ogólny interes państwa. Żeby uruchomić tę procedurę, Rząd zobowiązany jest wcześniej upomnieć Przewodniczącego Wspólnoty Autonomicznej. Jeśli upomnienie okaże się bezskuteczne, sprawa trafia do Senatu, który bezwzględną większością głosów autoryzuje Rząd do podjęcia interwencji za pomocą koniecznych środków w celu zobowiązania wspólnoty do przymusowego wypełnienia jej obowiązków lub ochrony naruszanego interesu powszechnego. Polecenia Rządu mogą być kierowane do wszystkich władz wspólnoty autonomicznej<sup>652</sup>.

Po otrzymaniu zgody Senatu Rząd ma obowiązek przystąpienia do działań naprawczych w celu przywrócenia praw i działań wspólnoty autonomicznej na drogę konstytucyjną. W takiej sytuacji rząd hiszpański będzie mógł wydawać instrukcje władzom wspólnoty autonomicznej, a także zawiesić ich urzędowanie, przejmując bezpośrednie zwierzchnictwo nad jej działalnością.

Do czasu próby secesji Katalonii tylko w jednym przypadku uruchomiono procedurę przewidzianą w art. 155. Zdarzyło się to w 1989 r. i dotyczyło rządu Wspólnoty Autonomicznej Wysp Kanaryjskich. Ówczesny premier Hiszpanii Felipe González zagroził uruchomieniem procedury z art. 155 ze względu na niedostosowanie podatkowych taryf celnych na importowane towary pochodzące ze Wspólnoty Europejskiej. Ostatecznie do interwencji rządowej wówczas nie doszło, gdyż władze regionalne

---

<sup>650</sup> Art. 153.d, CE 1978.

<sup>651</sup> Art. 153.b w związku z art. 150.2, CE 1978.

<sup>652</sup> Art. 155.1, CE 1978.

w końcu dostosowały się do zobowiązań wspólnotowych, przyjętych uprzednio przez Rząd Hiszpanii<sup>653</sup>.

Podobne rozwiązania normatywne istnieją w konstytucjach innych państw federalnych lub posiadających terytoria autonomiczne. Przykładem są tu: Niemcy<sup>654</sup> (od których twórcy Konstytucji Hiszpanii zaczerpnęli najwięcej rozwiązań ustrojowych), Włochy<sup>655</sup>, Portugalia<sup>656</sup>, Szwajcaria<sup>657</sup>, Stany Zjednoczone<sup>658</sup> czy Austria<sup>659</sup>. Dla Hiszpanii, której całe terytorium pokryte jest wspólnotami autonomicznymi, takie rozwiązanie zawarte w Konstytucji stało się niezbędne.

## 2. Uruchomienie art. 155 Konstytucji wobec władz autonomicznych Katalonii w 2017 r.

Jak już zostało powiedziane, drugie referendum niepodległościowe, które przeprowadzono 1 października 2017 r., zakończyło się interwencją zbrojną policji państwowej oraz zamieszkami ulicznymi. Wyniki afirmatywne dla idei opuszczenia Hiszpanii doprowadziły do kuriozalnej sytuacji. Początkowo rząd autonomiczny długo zwlekał z realizacją zadań,

---

<sup>653</sup> Na temat wykonywania zobowiązań wspólnotowych przez władze wspólnot autonomicznych patrz szerzej: A. La Pégola, *Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 1985, núm. 13, s. 9–40.

<sup>654</sup> Art. 37, Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. (wyd. pol. *Konstytucja Niemiec*, przeł. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008). Niemiecki przepis został właściwie przekalkowany na grunt hiszpański. Na temat odwołań do niemieckiej ustawy zasadniczej w kwestii kontroli państwa nad regionami autonomicznymi patrz szerzej: E. A. Rovira, *Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña*, „Revista d'estudis autònoms i federals” 2018, núm. 27, s. 4–5.

<sup>655</sup> Art. 126, Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. (wyd. pol. *Konstytucja Włoch*, przeł. Z. Witkowski, Warszawa 2004).

<sup>656</sup> Art. 238, Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r. (wyd. pol. *Konstytucja Portugalii*, przeł. A. Woytyczek-Bonnand, Warszawa 2000).

<sup>657</sup> Art. 52, Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. (wyd. pol. *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, przeł. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000).

<sup>658</sup> Art. 4.4, Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki uchwalona 17 września 1787 r. (wyd. pol. *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, przeł. A. Pułto, Warszawa 2002).

<sup>659</sup> Art. 100, Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. (wyd. pol. *Konstytucja Austrii*, przeł. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004).

które nakładało na niego uchwalone kilka tygodni wcześniej katalońskie prawo o referendum, gdyż próbował nawiązać dialog z rządem centralnym. Madryt jednak nie podjął się negocjacji. Już wcześniej premier rządu Hiszpanii Mariano Rajoy zagroził, że w przypadku zwołania referendum z 1 października 2017 r. rząd będzie zmuszony uruchomić procedurę przewidzianą w art. 155 ze względu na powtarzające się ze strony władz katalońskich celowe łamanie zobowiązań wynikających z Konstytucji<sup>660</sup>. Carles Puigdemont, przewodniczący Rządu Katalonii, nie miał w tej sytuacji innego wyjścia, jak w końcu ogłosić niepodległość, jednocześnie zawieszając ją na czas nieoznaczony. Był to jedyny w dziejach przypadek „zawieszenia” niepodległości, w dodatku chwilę po jej ogłoszeniu, przez podmiot ogłaszający i precedens na skalę światową.

Deklaracja niepodległości Republiki Katalonii, choć natychmiastowo zawieszona, spowodowała wreszcie zdecydowane działanie rządu centralnego. Uruchomiono procedurę przewidzianą w art. 155 Konstytucji i zawieszono w prawach władze Wspólnoty Autonomicznej Katalonii. Tym samym rząd centralny po uzyskaniu autoryzacji ze strony Senatu<sup>661</sup> odwołał dotychczasowy rząd autonomiczny, wprowadzając zarząd komisyjny, rozwiązał parlament autonomiczny i zwołał wybory w regionie. Działania rządu Rajoya wywołały kontrowersje natury prawnej, gdyż Konstytucja *expressis verbis* nie zezwala na rozwiązanie parlamentu autonomicznego ani na odwołanie rządu autonomicznego. Niemniej Konstytucja stanowi o „przedsięwzięciu niezbędnych środków” w celu przywrócenia porządku prawnego, co jest wyrażeniem wybitnie nieostrym i może być interpretowane wielorako. Stąd pojawiły się także głosy, że postępowanie rządu centralnego mieściło się w granicach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą<sup>662</sup>. Zarówno zgoda Senatu, jak i późniejsze działania rządu Rajoya zostały zaskarżone przez *Generalitat* oraz przedstawicieli Kongresu Deputowanych skupionych wokół Unidos Podemos,

---

<sup>660</sup> R. Arenas García, J. Coll, *La respuesta al proces desde el constitucionalismo*, w: *Anatomía...*, s. 267.

<sup>661</sup> Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, BOE 260, 27/10/2017. Senat przyjął wniosek po długiej debacie wymaganą absolutną większością głosów w stosunku 214 : 47 (przeciw głosowały nacjonalistyczne partie katalońskie wspierane przez nacjonalistów baskijskich, walencjański Compromís oraz Unidas Podemos, a od głosu wstrzymała się Nueva Canarias).

<sup>662</sup> Szerzej na temat komentarzy doktryny w tym aspekcie patrz: E. A. Rivira, dz. cyt., s. 7.

jednakże w obu przypadkach Trybunał Konstytucyjny skargi odrzucił, stając ponownie na straży jedności Hiszpanii<sup>663</sup>. Dotychczasowi liderzy rządu autonomicznego, pomimo zawieszenia deklaracji niepodległości, nie uniknęli surowych kar. Większość została aresztowana pod zarzutem buntu (rebelii), powstania przeciw porządkowi prawnemu i defraudacji środków publicznych (*rebelión, sedición y malversación*). Pozostali, w tym przewodniczący Puigdemont, zbiegli za granicę<sup>664</sup>. Działania rządu centralnego miały na celu przywrócenie ładu konstytucyjnego w regionie, w tym przede wszystkim wznowienie prawidłowego aplikowania konstytucyjnych praw i obowiązków obywateli Katalonii, a także zachowanie prawidłowego działania administracji publicznej i rozwoju gospodarczego tej wspólnoty autonomicznej.

Część konstytucjonalistów hiszpańskich uważa za poważnie spóźnione zdecydowane działania rządu centralnego w kwestii katalońskiej, wskazując, że uruchomienie procedury przewidzianej w art. 155 Konstytucji powinno zostać dokonane dużo wcześniej<sup>665</sup>. W konsekwencji pozwoliłoby to uniknąć eskalacji niepożądanych zdarzeń w regionie, wielokrotnego naruszenia postanowień Konstytucji, a być może także poważniejszego kryzysu secesyjnego. Tymczasem rząd premiera Rajoya swoją apatyczną postawą sprawiał wrażenie czekającego na wycofanie się secesjonistów ze swoich pozycji lub rozwiązanie nasilającego się problemu wyłącznie przez siły katalońskie. Można nawet zaryzykować tezę, że zwłoka w podjęciu działań, do których rząd hiszpański w pełni był umocowany w Konstytucji, ośmielała nacjonalistów katalońskich w ich coraz bardziej zuchwałych działaniach. Przecież jeszcze na początku dekady w kręgach katalońskich mówiono wyłącznie o szerszej autonomii dla regionu, by wraz z upływem czasu coraz bardziej radykalizować żądania, a w efekcie dojść do punktu bez wyjścia: niepodległość albo popadnięcie w niebyt polityczny. Przez cały ten czas rząd Rajoya ograniczał się do kierowania do Trybunału Konstytucyjnego kolejnych aktów prawnych wydawanych przez władze katalońskie, które nie spełniały wymogów zgodności z Konstytucją. Jednak nawet wtedy, gdy władze katalońskie zaczęły jawnie drwić z wyroków Trybunału i działać poza ramami wytyczonymi

---

<sup>663</sup> STC 89/2019, de 2 de julio de 2019 oraz STC 90/2019, de 2 de julio de 2019, BOE 192, 12/08/2019.

<sup>664</sup> Por. A. Barrio, *La rivalidad...*, s. 155–156.

<sup>665</sup> Por. R. Arenas García, *J. Coll*, dz. cyt., s. 262–263.

przez ustawę zasadniczą, rząd centralny pozostawał bierny w działaniu i nie zdobył się na zasadniczy krok w celu zlikwidowania niesubordynacji katalońskich władz autonomicznych, otwarcie naruszających porządek konstytucyjny państwa.

Choć postsecesyjne wybory do autonomicznego parlamentu katalońskiego wygrało po raz pierwszy w historii ugrupowanie nienacjonalistyczne – przeciwny secesji ruch obywatelski Ciudadanos, rząd autonomiczny pozostał w rękach opozycji niepodległościowej (koalicja JxC oraz ERC). Społeczeństwo katalońskie zostało podzielone, a polityka Wspólnoty Autonomicznej utknęła bez szans na skuteczne rozwiązanie skomplikowanej sytuacji<sup>666</sup>. Nowy parlament autonomiczny próbował desygnować na stanowisko Przewodniczącego Rządu Katalonii po raz kolejny Carlesa Puigdemonta, przebywającego wówczas na przymusowej emigracji, który sprawował tę funkcję w poprzedniej kadencji i był odpowiedzialny za jednostronne ogłoszenie niepodległości. Trybunał Konstytucyjny zablokował tę kandydaturę<sup>667</sup>, podobnie jak kolejną – Jordiego Sáncheza, który w tym czasie przebywał w areszcie z powodu oskarżenia o rebelię i malwersacje finansowe<sup>668</sup>. Impas w negocjacjach dotyczących wyboru przewodniczącego nowego rządu trwał aż do 14 maja 2018 r. Wówczas ostatecznie Quim Torra został wybrany przez Parlament Katalonii do sformowania rządu autonomicznego. Do ostatecznego ukształtowania się nowego Rządu Katalonii doszło 2 lipca 2018 r. W ten sposób po 218 dniach przywrócono rząd autonomiczny, a interwencja władz państwowych i tym samym procedura sanacyjna Wspólnoty Autonomicznej przewidziana w art. 155 zostały zakończone.

W międzyczasie zmienił się rząd w Madrycie. PP została zastąpiona przez PSOE, a nowym premierem Hiszpanii został Pedro Sánchez. Nowy układ polityczny próbował wyjść z impasu, jednak z powodu surowych kar pozbawienia wolności orzeczonych wobec zatrzymanych katalońskich polityków odpowiedzialnych za secesję (sąd wymierzył oskarżo-

---

<sup>666</sup> Dokładne wyniki wyborów: Acuerdo de 11 de enero de 2018, de la Junta Electoral Central, por el que se ordena la publicación del resumen de los resultados de las elecciones al Parlamento de Cataluña convocadas por Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, y celebradas el 21 de diciembre de 2017, conforme a las actas de escrutinio general y de proclamación de electos remitidas por las Juntas Electorales Provinciales de la Comunidad Autónoma de Cataluña, DOGC 7534A, 12/01/2018. Por. Ó. López, dz. cyt., s. 15.

<sup>667</sup> STC 19/2019, de 12 de febrero, BOE 67, 19/03/2019.

<sup>668</sup> STC 23/2020, de 13 de febrero, BOE 59, 09/03/2020.

nym kary bezwzględnego pozbawienia wolności od 9 do 13 lat, oskarżeni przebywający poza granicami państwa pozostają na wolności) na nowo rozgorzały protesty społeczne skierowane przeciwko rządowi w Madrycie, które przerodziły się w zamieszki w Barcelonie<sup>669</sup>.

### 3. Quo vadis, Katalonio?

Wbrew temu, co przekazywały media masowe, autonomia katalońska nie została zawieszona, co więcej, jej prawa pozostały w wyznaczonych ramach konstytucyjnych. Jedynie władze Katalonii, które działały wbrew normom konstytucyjnym, zostały przez rząd w Madrycie usunięte i pociągnięte do odpowiedzialności karnej. Wprowadzenie władz tymczasowych i rozpisanie wyborów stało się konstytucyjną formą ratunku dla istnienia Wspólnoty Autonomicznej w takim kształcie, w jakim funkcjonowała ona dotychczas, a w szerszej perspektywie także dla zachowania dotychczas obowiązującego ustroju „państwa autonomii”. Kryzys kataloński mógł bowiem stać się groźnym precedensem, a za przykładem Katalończyków mogły pójść inne regiony, których zorientowani prosecesyjnie działacze niepodległościowi bacznie przyglądali się sytuacji w północno-wschodniej części Hiszpanii.

Z pewnością kryzys secesyjny zmienił nie tylko Katalonię, polaryzując jej społeczeństwo, ale też i całą Hiszpanię. Jeden z najpoczytniejszych hiszpańskich pisarzy współczesnych Eduardo Mendoza, podobnie jak inne znane hiszpańskie postacie nauki, kultury i sportu, zaangażował się w sprawę katalońską, w krótkim eseju celnie puentując, że ruch niepodległościowy „dawniej miał nielicznych zwolenników, wywodzących się zazwyczaj z klasy średniej i wyższej, dobrze wykształconych, którzy opierali swoje argumenty zawsze na faktach historycznych [mocno kontrowersyjnie przedstawianych – przyp. aut.], a niemal nigdy na finansowych. Ponieważ ich aspiracje wydawały się niemożliwe do zaspokojenia, przyjmowali postawę zrezygnowaną, w wyniku czego tylko od czasu do czasu dawali ujście tłumionej wściekłości. Ich działania kojarzyły się z romantyzmem i trochę z mistycyzmem, dlatego byli najczęściej ignorowani. Niechęć do

<sup>669</sup> Udział w protestach szacowano na liczbę pomiędzy 100 000 (wersja madrycka) a 300 000 (wersja barcelońska) osób. Por. P. Mari-Klose, *Cataluña deshilachada. Procesos de desintegración de una comunidad imaginada*, w: *Anatomía...*, s. 221.

tęgo, co inne, ograniczała się w ich przypadku tylko do Hiszpanów. Najchętniej zostaliby Francuzami, Niemcami, Szwajcarami lub Włochami. Z ludźmi, którzy nie podzielali ich przekonań, żyli w przyjaźni. Wdawali się z nimi w dyskusję, ale bez zaciekłości<sup>670</sup>. Skąd zatem taki wzrost poparcia dla agresywnego nacjonalizmu katalońskiego, nastawionego na osiągnięcie niepodległości za wszelką cenę, nie wyłączając nielegalnej drogi do celu? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, gdyż z pewnością na rozwój kryzysu katalońskiego miały wpływ różne czynniki, z których część opisano w niniejszej pracy. Wydaje się jednak, że to kryzys ekonomiczny, umiejętnie wygrywany przez polityków nacjonalistycznych, przyczynił się w największym stopniu do pogłębienia nastrojów radykalnych. Dziś nacjonalizm nie jest już domeną ludzi wykształconych i bogatych, ale głosem niemal połowy Katalończyków, także tych sfrustrowanych niedostatkiem. Nacjonalizm kataloński stał się ideologią masową.

Trudno dziś wyrokować, jak potoczą się dalsze losy zmagania polityków nacjonalistycznych z Barcelony w walce o niepodległość, ale wobec fiaszka awanturniczej polityki odpowiedzialnej za jednostronne ogłoszenie niepodległości już nie tylko z prawnego punktu widzenia wysiłki separatystów wydają się dziś drogą bez wyjścia. Można zaryzykować tezę, że problem kataloński z pewnością będzie istniał tak długo, jak długo będzie istnieć Hiszpania. Już na początku poprzedniego stulecia cytowany wcześniej Ortega y Gasset zauważał, że „problem kataloński, podobnie jak inne jemu podobne, które istniały i istnieją wśród innych narodów, jest problemem, którego nie można rozwiązać, a jedynie można z nim współistnieć... jest problemem ciągotym...”<sup>671</sup>. Po upływie 100 lat słowa wielkiego myśliciela hiszpańskiego pozostają niezwykle aktualne.

Wyniki wyborów do parlamentu autonomicznego z grudnia 2017 r., w których zwycięstwo odnieśli przeciwnicy secesji – Ciudadanos, ale mniejszościowy rząd autonomiczny został utworzony przez niepodległościowych nacjonalistów, wskazują na głęboki podział, jaki wytworzył się w społeczeństwie katalońskim, skrajnie dzieląc go na zwolenników pozostania w Hiszpanii oraz secesjonistów. O polaryzacji społeczeństwa katalońskiego świadczą wyniki badań opinii publicznej z początku 2020 r.,

---

<sup>670</sup> E. Mendoza, *Co z tą Katalonią?*, przeł. K. Jaszecka, Katowice 2018, s. 85–86.

<sup>671</sup> J. Ortega y Gasset, *Discursos Políticos*, Madrid 1974, s. 231. „El problema catalán, como todos los parejos a él, que han existido y existen en otras naciones, es un problema que no se puede resolver, que sólo se puede conllevar... un problema perpetuo...” (przeł. aut.).

gdy poparcie dla idei niepodległości w społeczeństwie katalońskim wynosiło jedynie 35,5%, co stanowi wyraźny spadek w stosunku do rekordowych 48,5% z 2013 r. Jednakże w 2006 r., kiedy ważyły się losy nowego statutu autonomicznego, zaledwie 13,9% Katalończyków myślało o samodzielnym państwie. Z powyższym należy zestawić wynik odpowiedzi na zamknięte pytanie o ustanowienie niepodległego państwa katalońskiego<sup>672</sup>. Twierdząco w tym przypadku odpowiedziało 44,9% ankietowanych, przecząco zaś 47,1%<sup>673</sup>. Czyżby w świetle ostatnich wyników wyborów do parlamentu autonomicznego i powyższych sondaży niepodległościowych oprócz „dwóch Hiszpanii” właśnie tworzył się także mit „dwóch Katalonii”?

---

<sup>672</sup> „Chciał(a)by Pan(i), żeby Katalonia stała się państwem niepodległym?” („¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado independiente?” – przeł. aut.).

<sup>673</sup> Także fakt, że 63% Katalończyków uznaje poziom autonomii regionu za niewystarczający, świadczy o radykalizacji społeczeństwa regionu i wzroście świadomości posiadania odmiennej tożsamości od reszty Hiszpanii. Dane z badania opinii publicznej przeprowadzonego na zlecenie *Generalitat* na przełomie lutego i marca 2020 r. przez Centre d'Estudis d'Opinió, Internet, <http://ceo.gencat.cat/ca/barometre/detall/index.html?id=7548> [dostęp: 8.05.2020].



# **Rozdział XI**

## **Polityka separatyzmu katalońskiego w aspekcie prawa międzynarodowego**



## 1. Czy Katalonia może powoływać się na prawo do samostanowienia?

W związku z niemożliwością legalnego wewnętrznego rozstrzygnięcia sprawy nacjonałiści katalońscy, żeby usprawiedliwić swoje secesyjne działania, szukali również rozwiązania zewnętrznego, odwołując się do doktryny samostanowienia narodów.

W świetle norm prawa międzynarodowego ewentualny fakt uznania Katalończyków za naród, który pozbawiony jest struktur państwowych, jest dla polityków z Barcelony ze wszech miar istotny, jak bowiem słusznie zauważa Krzysztof Bobrowski, badający kwestię prawa do samostanowienia narodów na przykładzie Kosowa, „to wspólnota międzynarodowa jest sędzią decydującym w sposób wiążący o realizacji prawa do samostanowienia narodów”<sup>674</sup>. W nauce często zaś można spotkać pogląd odmawiający mniejszościom prawa do samostanowienia, podobnie jak podmiotom nieposiadającym statusu federalnego w wielonarodowych państwach federalnych<sup>675</sup>. Co jednak znamienne, wiele regionalnych ugrupowań politycznych dążących do wyodrębnienia ze struktur państwowych odwołuje się bezpośrednio do kwestii regionalizmu w Europie. Takie hasło („Niepodległość w Europie” – „Independence in Europe”) przyświeca choćby Szkockiej Partii Narodowej (Scottish National Party, SNP). Podobnie swoją politykę racjonalizowali Baskowie w dobie tworzenia planu Ibarretxe. W końcu do takiej samej retoryki odnosiły się hasła ogromnych manifestacji w Barcelonie z lat 2011–2012<sup>676</sup>. Odwoływanie się do wspólnoty międzynarodowej

<sup>674</sup> K. Bobrowski, *Prawo do samostanowienia narodów w prawie międzynarodowym – aktualna wykładnia*, „Krytyka Prawa” 2015, t. 7, s. 41.

<sup>675</sup> Tak było w przypadku rozpadu Jugosławii i Związku Radzieckiego. W tym ostatnim pierwotnie uznano prawo do samostanowienia wyłącznie republik radzieckich, zaś republikom autonomicznym (np. Czeczenii) takiego prawa odmówiono, częściowo uznając dopiero po niemal dwóch dekadach Abchazję i Osetię Południową. Por. M. Perkowski, *Samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001, s. 61.

<sup>676</sup> Przy okazji należy nadmienić, że Katalończycy bardzo liczyli na szkocki precedens secesyjny. Porażka zwolenników niepodległości Szkocji w referendum z 2014 r. była wielce roz-

w sytuacji konfliktu interesów z rządami centralnymi wydaje się rozwiązaniem zasadnym. Jednakże wobec niemożności udowodnienia polityki okupacyjnej, terrorystycznej, imperialnej, słowem – wymykającej się standardom przyjętym w demokratycznym państwie prawa próba pominięcia możliwości rozwiązania zaistniałych problemów w działaniach wewnętrznych musi skutkować natychmiastowym zlekceważeniem jej ze strony społeczności międzynarodowej i uznaniem ją za stosowanie polityki awanturniczej, mającej na celu wymuszenie zachcianek politycznych nacjonalistów regionalnych z naruszeniem obowiązującej ścieżki prawnej.

Josep Puigdemont twierdzi, że Katalończycy mieli prawo przeprowadzenia referendum w sprawie samostanowienia, odwołując się do retoryki tej doktryny, stanowiącej podstawę prawa międzynarodowego publicznego<sup>677</sup>. Ponadto o prawie do samostanowienia narodów wspomina także wiele innych aktów prawa międzynarodowego<sup>678</sup>. Oprócz samych norm zawartych w aktach prawnych chętnie powoływano się na publikacje naukowe z dziedziny nauk politycznych, których autorzy twierdzili, że wraz z końcem XX w. wiele bogatych regionów w dużych państwach europejskich będzie zainteresowanych niepodległością. Ponadnarodowe organizacje w sposób wystarczający mogłyby wówczas takim nowym państwom zapewnić bezpieczeństwo i dostęp do rynków międzynarodowych, a jednocześnie takimi niewielkimi organizmami łatwiej byłoby rządzić, a państwo szybciej by się bogaciło. Przywoływano przy tym przykłady państw bałtyckich czy tych powstałych po rozpadzie Czechosłowacji oraz Jugosławii<sup>679</sup>. Powoływanie się po drugim referendum niepodległościowym na losy dawnej Jugosławii czy współczesnej Ukrainy również było chybione i z pewnością nie można mówić o analogii między rozpadem Jugosławii w latach 90. XX w. czy konfliktem w Donbasie a kwestią katalońską<sup>680</sup>.

---

czarowująca dla nacjonalistów katalońskich. Tym samym w walce o niepodległość stawał się bezużyteczny argument wszeuropejskiej tendencji secesji regionów. Por. I. Molina, *La dimensión...*, s. 202–211.

<sup>677</sup> Art. 1.2, Karta Narodów Zjednoczonych (tekst pol. Dz. U. 1947, nr 23, poz. 90, dalej: KNZ).

<sup>678</sup> Prawo do samostanowienia narodów występuje m.in. w: art. 1.1, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (tekst pol. Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167); art. 1.1, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r. (tekst pol. Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167); Deklaracja Zasad Prawa Międzynarodowego Dotyczących Przyjaznych Stosunków i Współdziałania Państw Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2625 (XXV) z 24 października 1970 r.

<sup>679</sup> Por. A. Alesina, E. Spolare, *The Size of Nations*, Cambridge 2003.

<sup>680</sup> Por. I. Molina, *La dimensión...*, s. 218.

Takie stanowisko pozostaje konsekwentnie kwestionowane przez rząd w Madrycie, który opiera się na zasadzie integralności państwowej, wyrażonej w tych samych aktach prawa międzynarodowego, którymi posiłkują się nacjonałiści katalońscy. Tak np. stanowi Deklaracja Zasad Prawa Międzynarodowego Dotyczących Przyjaznych Stosunków i Współdziałania Państw Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, której tekst stwierdza, że żadne z jej postanowień „nie powinno być interpretowane jako upoważniające lub zachęcające do jakiejkolwiek działalności, która by rozbiła lub naruszała, w całości lub w części, integralność terytorialną lub jedność polityczną suwerennych i niepodległych państw, postępujących zgodnie z zasadą równouprawnienia i samostanowienia narodów”. Ponadto według rządu w Madrycie Katalonia nie podlega podmiotowo prawu do samostanowienia narodów, gdyż jest ono zarezerwowane wyłącznie „dla ludów skolonizowanych, pod obcą okupacją lub uciśnionych przez intensywne i rażące naruszenie ich praw”<sup>681</sup>. Żadna z powyższych przesłanek nie dotyczy Katalonii, która nie została skolonizowana, nie znalazła się pod okupacją hiszpańską, choć jak zostało już wcześniej powiedziane, oficjalna retoryka nacjonalistów katalońskich posuwa się w interpretacji historii do uczynienia z upadku Barcelony (11 września 1714 r.) w czasie hiszpańskiej wojny sukcesyjnej początku okupacji kastylijskiej<sup>682</sup>. Bynajmniej, rząd centralny nie narusza w żaden sposób praw Katalończyków, co więcej, posiadają oni jedną z najszerszych autonomii w demokratycznych państwach prawa. W związku z tym argumenty dotyczące prawa do samostanowienia stoją zdecydowanie po stronie decydentów państwowych w Madrycie. Potwierdził to w jednym z wywiadów sekretarz generalny ONZ Ban Ki-moon, który stwierdził, że ta kwestia jest sprawą wewnętrzną Królestwa Hiszpanii, zaś sama Katalonia nie znajduje się wśród terytoriów posiadających prawo do samostanowienia<sup>683</sup>. Powyższe stanowisko doskonale oddaje niepisana zasada, jaką kieruje się społeczność międzynarodowa. Prawo do samostanowienia jest uznawane za zasadne jedynie na terytoriach postkolonialnych lub w wyjątkowych

<sup>681</sup> „Pueblos dominados colonialmente, sujetos a ocupación extranjera u oprimidos por violaciones masivas y flagrantes de sus derechos” (przeł. aut.). Tak przedstawiono stanowisko Madrytu w rządowej publikacji *Cataluña en España. Por la convivencia democrática*, Madrid 2014, s. 239–240.

<sup>682</sup> Tamże, s. 243.

<sup>683</sup> J. Tudela Aranda, *El derecho a decidir y el principio democrático*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2016, núm. 37, s. 479.

sytuacjach. Nie zdobywa zaufania podmiotów prawa międzynarodowego ruch niepodległościowy, który grozi destabilizacją polityczną w jednym z regionów o najbardziej rozwiniętych demokracjach. Z pewnością nie jest pożądane z punktu widzenia innych państw kontynentu odśrodkowe działanie mające na celu nadwyrężenie integracji europejskiej<sup>684</sup>. Ponadto podobny precedens mógłby wywołać lawinę emancypacyjnych ruchów regionalnych, tak bardzo niepożądaną przez większość państw Europy.

## 2. Członkostwo nowych państw w organizacjach międzynarodowych

Pozostaje jeszcze kwestia członkostwa Katalonii w organizacjach międzynarodowych w przypadku secesji. Przede wszystkim chodzi o Unię Europejską (dalej: UE). Rząd centralny stoi na stanowisku, że niepodległa Katalonia, jako nowe państwo, pozostanie poza granicami UE. Powołuje się przy tym na normy zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej (dalej: TUE), który został przyjęty przez państwa członkowskie, a wśród nich oczywiście brakuje Katalonii, wówczas będącej częścią jednego z państw sygnatariuszy<sup>685</sup>. Jednocześnie Madryt skazuje ewentualnie niepodległą Katalonię, jako nowe państwo, na podjęcie standardowej drogi akcesyjnej wymaganej od każdego państwa europejskiego ubiegającego się o członkostwo w UE<sup>686</sup>. Ponadto politycy hiszpańscy wskazują na zagrożenia wynikające z pozostawienia Katalonii poza UE. Wyłączone spod obowiązywania norm prawa unijnego nowo powstałe państwo nie otrzyma przywilejów członkowskich, a co za tym idzie – zostanie pozbawione uczestnictwa we wspólnym rynku, członkostwa w unii walutowej i celnej, strukturach Europejskiego Banku Centralnego, a także możliwości czerpania korzyści z umów międzynarodowych między UE a państwami trzecimi i dostępu do funduszy unijnych, co może być tragiczne w skutkach dla formującej

---

<sup>684</sup> Por. I. Molina, *La dimensión...*, s. 218.

<sup>685</sup> Art. 1 i art. 52, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. UE 2016, C 202/1 (dalej: TUE).

<sup>686</sup> Art. 49, TUE.

się gospodarki nowego państwa<sup>687</sup> i wprowadzić chaos w systemie prawa dotychczasowej wspólnoty autonomicznej.

Przeciwnie stanowisko zajmował rząd kataloński, który uważał, że powinien pozostać w Unii Europejskiej. Politycy i prawnicy katalońscy prowadzili w tym celu zdecydowaną politykę lobbującą na forum międzynarodowym. Odnosili się przy tym do dość nieostrych wartości reprezentowanych przez UE, takich jak: poszanowanie dla demokracji, regionalizacji, różnorodności kulturowej oraz praw mniejszości. Jednocześnie zaproponowali negocjacje z organami unijnymi w sprawie podpisania aneksu do TUE. Przedstawiono trzy możliwe scenariusze dla dalszego trwania Katalonii w strukturach unijnych:

1. Pozostanie w strukturach unijnych wraz z ukonstytuowaniem się nowego państwa. W tym przypadku Katalończycy powołują się na fakt, że sprawa dotyczy terytorium, które jest już częścią UE, zaś jego mieszkańcy posiadają obywatelstwo unijne i korzystają z jego praw. Katalończycy przywołują przy tym normę tzw. rozszerzenia wewnętrznego, która miała zastosowanie m.in. w czasie zjednoczenia państwa niemieckiego<sup>688</sup>. Należy wskazać, że taka argumentacja jest chybiona, gdyż trudno dopatrywać się analogii między secesją regionu z granic państwa członkowskiego a inkorporacją terytorium przez państwo członkowskie, które wcześniej do niego nie należało.
2. Integracja *ad hoc*, która dokonałaby się ze względu na specyfikę sytuacji i która pozwalałaby w okresie przejściowym na zastosowanie porządku gospodarczego, prawnego i politycznego pozostającego w zgodzie z dotychczas obowiązującymi normami unijnymi na terenie Katalonii.
3. Integracja zwyczajna – proces integracyjny przebiegałby w sposób przyjęty w przepisach strukturalnych dla każdego państwa ubiegającego się o członkostwo w UE<sup>689</sup>.

---

<sup>687</sup> Spekuluje się, że PKB Katalonii po secesji mógłby spaść nawet o ok. 20%. *Cataluña en España...*, dz. cyt., s. 242–243.

<sup>688</sup> Art. 48, TUE.

<sup>689</sup> Patrz broszura czołowych katalońskich jurystów: J. Matas i Dalmases, A. González Bondia, J. Jaria i Manzano, L. Román i Martín, *L'ampliació interna de la Unió Europea*, Barcelona 2010 oraz wydawnictwo informacyjne przygotowane przez rząd kataloński: *Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea*, Barcelona 2014.

Należy wziąć pod uwagę, że na akcesję nowego państwa do struktur UE muszą wyrazić zgodę wszystkie państwa członkowskie<sup>690</sup>, a takiej zgody na pewno nie byłoby ze strony polityków reprezentujących Królestwo Hiszpanii. Co więcej, przewodniczący hiszpańskiego rządu Mariano Rajoy zapowiadał w kulminacyjnym czasie kryzysu secesyjnego podjęcie każdego możliwego kroku, żeby w ogóle nie dopuścić do niepodległości Katalonii. Stanowisko decydentów UE w tej kwestii także sprzyjało Madrytowi<sup>691</sup>. Już w 2004 r. ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi mówił o niemożliwości automatycznego akcesu do struktur unijnych, gdyż terytorium wyodrębnione z państwa członkowskiego stałoby się nowym podmiotem w stosunkach z UE. W podobnym tonie wypowiadał się jego następca José Manuel Durão Barroso<sup>692</sup>. Same regulacje unijne również nie sprzyjają państwom, które wyodrębniłyby się z terytoriów dotychczasowych członków UE na zasadzie secesji. Jak wyżej wykazano, TUE stoi na straży poszanowania tożsamości narodowej państw, „nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”, oraz „szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie integralności terytorialnej”<sup>693</sup>.

Niemniej w prawie wspólnotowym nie ma przepisów regulujących ewentualne rozszerzenie wewnętrzne UE. Wobec niezastnienia dotychczas przypadku secesji w państwie członkowskim UE sytuacja stwarzałaby precedens, na którym Katalończycy opierają swoje nadzieje na pozostanie w strukturach unijnych. Tym bardziej nie istnieją dyspozycje, które nakazywałyby automatyczne wykluczenie z UE nowo powstającego podmiotu. Podobnych regulacji nie przewidziano w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz w Konwencji Wiedeńskiej o Sukcesji Państw w Odniesieniu do Traktatów z 1978 r.<sup>694</sup> Praktyka przyjmowania nowych państw do struktur organizacji międzynarodowych jest różna; co do zasady państwa

---

<sup>690</sup> Art. 49, TUE.

<sup>691</sup> Również najważniejsi unijni urzędnicy potwierdzili, że secesja Katalonii (a także np. Szkocji) wiązałaby się z wykluczeniem nowych podmiotów prawa międzynarodowego ze struktur unijnych. Por. R. Vaubel, *Secession in the European Union*, „Economic Affairs” 2013, Vol. 33, No. 3, s. 295.

<sup>692</sup> Por. I. Molina, *Independetismo e integración europea: la posible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado*, „Análisis del Real Instituto Elcano” 2012, núm. 80.

<sup>693</sup> Art. 4.2, TUE.

<sup>694</sup> Vienna Convention on Succession of States in respect Treaties, on 23 August 1978, United Nations, Treaty Series, Vol. 1946, s. 3.

będące sukcesorami państw, które przestawały istnieć, jak np. Jugostawia, Czechosłowacja czy Związek Radziecki, mogły pozostawać w strukturach tych organizacji lub przystępowały do nich niezwłocznie po zgłoszeniu wniosku. Nieco inaczej przedstawia się sprawa z podmiotami, które wyemancypowały się z nadal istniejących państw. Wówczas przystąpienie do organizacji międzynarodowych było zwykle uzależnione od uznania nowego państwa przez społeczność międzynarodową. I w tym miejscu dochodzimy ponownie do ważkiej kwestii uznania państwowości katalońskiej przez inne państwa.

### 3. Negatywne konsekwencje dla separatyzmu katalońskiego na arenie międzynarodowej

Rekapitułując, z punktu widzenia rozważań prawnoustrojowych stanowisko rządu Madrytu podważa wszelkie wyżej wymienione argumenty Katalonii dotyczące prawa do samostanowienia. Powyższe twierdzenie dotyczy zarówno polityki wewnętrznej, w sferze której wszelkie działania rządu katalońskiego dotyczące secesji są niemal automatycznie kierowane do Trybunału Konstytucyjnego, a ten uznaje ruchy Barcelony za niezgodne z Konstytucją, jak i na polu międzynarodowym. Warto dodać, że przeważająca część badaczy prawa międzynarodowego jest zgodna, że norma wynikająca z prawa do samostanowienia narodów jest możliwa do zastosowania wyłącznie wtedy, gdy pozostaje w zgodzie z prawem lokalnym uznanego państwa, w którym ma się ustanowić<sup>695</sup>. Jeśli zatem społeczność międzynarodowa uznałaby argumenty podnoszone przez kolejne rządy Hiszpanii, że – opierając się na art. 2 Konstytucji – istnieje wyłącznie jeden niepodzielny naród hiszpański, wówczas Katalończycy, jako integralna część narodu hiszpańskiego, byłiby uznawani jedynie za

---

<sup>695</sup> M. Perkowski stwierdza, że „secesja nie jest przedmiotem uprawnienia, lecz możliwą do zastosowania metodą realizacji prawa narodów do samostanowienia”. M. Perkowski, dz. cyt., s. 81. Jak słusznie zauważył K. Bobrowski, zgodnie z prawem do samostanowienia narodów, w związku z normą *uti possidetis juris* (gwarancja integralności terytorialnej) wyrażoną w art. 2.4 KNZ oraz zasadą pokojowych i przyjaznych stosunków (art. 55 KNZ), ewentualna zmiana granic wynikająca z secesji części terytorium dotychczasowego państwa ma odbywać się w sposób pokojowy. K. Bobrowski, dz. cyt., s. 37.

mniejszość narodową. Podobnie sprawa ma się z ewentualną federalnością Katalonii jako regionu autonomicznego. Pomimo posiadania niekiedy znacznie szerszych praw niż analogiczne podmioty federalne w innych państwach Katalonia nie ma statusu regionu federalnego, ale jest jedynie wspólnotą autonomiczną nierozzerwalnie zespoloną z Hiszpanią. Metaforycznie używając terminu zaczerpniętego z prawa rzeczowego, można stwierdzić, że Katalonia jest częścią składową rzeczy głównej, którą jest Królestwo Hiszpanii.

Jak wynika z powyższych rozważań, legislacyjne argumenty Katalonii dla niepodległości są mało przekonujące. Akty prawne uchwalane przez parlament lokalny, które w mniemaniu polityków katalońskich miały usprawiedliwiać ich działania separatystyczne, były pozbawione znamion legalności, gdyż Trybunał Konstytucyjny uznał je za niezgodne z Konstytucją, a ta jako akt wyższego rzędu uchyla akty niższego rzędu, w tym wypadku ustawę parlamentu autonomicznego. Należy przyznać, że bardzo skrupulatnie przygotowano kampanię poprzedzającą secesję: określono bardzo szeroką akcję propagandową, aktywnie działano na forum instytucji europejskich i powołano swoje przedstawicielstwa w najważniejszych stolicach świata, a także angażowano w kampanię agitacyjną znanych przedstawicieli katalońskiej kultury, takich jak tenor José Carreras czy trener piłkarski Josep Guardiola<sup>696</sup>. W swoich argumentach przemawiających za niepodległością Katalończycy głównie opierali się na prawie do samostanowienia, definiując siebie samych jako naród, choć jest to kwestia dyskusyjna, wynikająca wyłącznie z przesłanek kulturowych, a nie z państwowych podstaw prawnych ani wspomnianych wyżej dogmatycznych norm prawa unijnego. Nikłe są także szanse na uznanie przez społeczność międzynarodową ewentualnego nieposłuszeństwa wobec rządu centralnego<sup>697</sup>. Zarówno prawo hiszpańskie, jak i międzynarodowe

---

<sup>696</sup> Przedstawicielstwa Katalonii, mające w domyśle przekształcić się w ambasady po uzyskaniu niepodległości, zostały założone w Brukseli, Waszyngtonie, Paryżu, Londynie, Berlinie, Rzymie, Genewie, Lizbonie i Wiedniu. Por. I. Molina, *La dimensión...*, s. 211–212.

<sup>697</sup> Znamienny jest fakt, że przy okazji organizacji pierwszego referendum niepodległościowego w 2014 r. przewodniczący Rządu Katalonii Artur Mas wysłał list do Komisji Europejskiej i wszystkich państw członkowskich UE, zawiadamiając o nadchodzącym wydarzeniu. Nie otrzymano żadnej odpowiedzi. Por. I. Molina, *La dimensión...*, s. 212. Większość państw świata uznała wystąpienia Katalończyków za wewnętrzne sprawy Królestwa Hiszpanii. Podobne stanowisko przyjęło również polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Internet, [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/106574,36,msz-oswiadczenie-msz-dotyczace-sytuacji-w-katalonii-\(komunikat\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/106574,36,msz-oswiadczenie-msz-dotyczace-sytuacji-w-katalonii-(komunikat)) [dostęp: 4.10.2019].

stoją na stanowisku integralności Hiszpanii i nie przewidują wystąpienia ze struktur państwowych jej dotychczasowej części.

Argumenty natury prawnej przedstawiane od początku przez najwyższych rangą polityków międzynarodowych nie wystarczyły Katalończykom. Kompromitacja nacjonalistów katalońskich ogłaszających niepodległość „na chwilę” spowodowała, że nikt na arenie międzynarodowej nie traktował już ich wystąpienia poważnie. Żadne państwo nie uznało oficjalnie deklaracji Puigdemonta. Jedynie Osetia Południowa i Abchazja, parapaństwa kaukaskie, zadeklarowały możliwość uznania niepodległości Katalonii, ale pod warunkiem bezpośredniej prośby o takie uznanie ze strony władz katalońskich<sup>698</sup>. Z pewnością nie o takie poparcie chodziło secesjonistom katalońskim. Dobitna porażka na arenie międzynarodowej, a właściwie brak reakcji z jakiegokolwiek strony na działania podjęte przez nacjonalistów katalońskich, dopełniła katastrofy procesu niepodległościowego.

---

<sup>698</sup> Por. I. Molina, *La dimensión...*, s. 219.



# **Rozdział XII**

## **Perspektywy reform ustroju Hiszpanii**



## 1. Zasady zmiany Konstytucji Hiszpanii

Na przykładzie ostatnich wydarzeń w Katalonii widać, jak istotną i nagłą kwestią pozostaje reforma Konstytucji w zakresie ustroju terytorialnego państwa, szeroko postulowana przez konstytucjonalistów hiszpańskich. Sam proces reformy jest jednak dość trudny do przeprowadzenia, gdyż hiszpańska ustawa zasadnicza należy do tzw. konstytucji sztywnych, których zmiana wymaga spełnienia szeregu warunków. Doktryna hiszpańska konstatuje, że przez ponad cztery dekady obowiązywania Konstytucji została ona zmieniona zaledwie dwukrotnie, i to w sposób jedynie kosmetyczny, podczas gdy w tym samym okresie konstytucje Francji i Portugalii, a także wzorców ustrojowych dla Hiszpanii, czyli Niemiec i Włoch, podlegały licznym reformom<sup>699</sup>.

Hiszpańska ustawa zasadnicza przewiduje dwie formy zmian: zwyczajną<sup>700</sup> oraz zastrzoną<sup>701</sup>. Podmiotowa inicjatywa w zakresie reformy Konstytucji przysługuje analogicznie do inicjatywy ustawodawczej<sup>702</sup>. W związku z tym inicjatywa reformy przysługuje Rządowi, każdej z izb parlamentu hiszpańskiego (Kongresowi Deputowanych oraz Senatowi), a także – z istotnymi wyjątkami – Zgromadzeniu Parlamentarnemu poszczególnych wspólnot autonomicznych (*Asamblea de las Comunidades Autonomas*). Wyłączono natomiast jakąkolwiek formę inicjatywy obywatelskiej. Takie rozwiązanie doktryna konstytucjonalizmu hiszpańskiego zapożyczyła z myśli Jana Jakuba Rousseau, który uważał, że prawo zmiany Konstytucji powinno przysługiwać podmiotowi, który ją uchwalił,

---

<sup>699</sup> J. Tajadura Tejada, *La reforma de la Constitución (arts. 166–169)*, w: *Repensar la constitución. Ideas de una reforma de la Constitución de 1978: reformas y comunicación dialógica*, T. Freixes Sanjuán, J. C. Gavara de Cara (eds.), vol. 1, Madrid 2016, s. 259.

<sup>700</sup> Art. 167, CE 1978.

<sup>701</sup> Art. 168, CE 1978.

<sup>702</sup> W tym zakresie art. 166, CE 1978 odwołuje się do art. 87, CE 1978.

i następować w trybie jej uchwalenia<sup>703</sup>. Potwierdzenie tej zasady zawierają przepisy o zmianie kolejnych konstytucji uchwalanych w Hiszpanii na przestrzeni ostatnich 200 lat.

Inicjatywa konstytucyjna może zostać okresowo wyłączona na czas wojny (*tiempo de guerra*)<sup>704</sup> lub któregoś ze stanów nadzwyczajnych, tj. stanów: pogotowia (*estado de alarma*), wyjątkowego (*estado de excepción*) lub oblężenia (*estado de sitio*)<sup>705</sup>. Jak zauważył Tadeusz Mołdawa, obecne uregulowanie formalnie nie zakazuje kontynuacji podjętej już procedury, co jednak może prowadzić do trudności w dalszych pracach nad zmianą Konstytucji, w szczególności przeprowadzenia wyborów parlamentarnych lub referendum konstytucyjnych<sup>706</sup>.

Zaostrzona procedura reformy Konstytucji dotyczy zmiany całego aktu oraz wyszczególnionych enumeratywnie podstawowych zasad ustrojowych, czyli zasad ustroju, praw fundamentalnych i wolności publicznych oraz instytucji Korony. Uchwalenie zmian w trybie zaostrzonym dokonuje się przez głosowanie w obu izbach parlamentu przez większość kwalifikowaną 2/3 głosów. Po uchwaleniu zmian w Konstytucji następuje automatyczne rozwiązanie obu izb parlamentu oraz zwołanie wyborów powszechnych. Nowo wybrane izby parlamentarne na pierwszym posiedzeniu zobowiązane są ratyfikować decyzję o zmianie Konstytucji zwykłą większością w Kongresie oraz większością absolutną w Senacie. Następnie tekst ustawy zasadniczej powinien zostać aprobowany w obu izbach kwalifikowaną większością głosów (2/3). Ostatnim etapem procedury zmiany Konstytucji jest zwołanie powszechnego referendum konstytucyjnego. Do chwili obecnej nigdy nie miała miejsca procedura zaostrzona.

Procedura zwyczajna dotyczy zmian pozostałego zakresu Konstytucji, nieprzewidzianego dla procedury zaostrzonej. Uchwalenie zmian w trybie zwyczajnym dokonuje się głosowaniem w każdej z izb parlamentu większością kwalifikowaną 3/5 głosów. Jeśli w Senacie zmiana zostanie uchwalona zwykłą większością głosów zamiast wymaganej kwalifikowanej większości, wówczas procedura przewiduje ponowne głosowanie nad zmianą Konstytucji.

---

<sup>703</sup> J. J. Rousseau, *Uwagi nad rządem Polski*, przeł. i oprac. M. Starzewski, Kraków 1924, s. 103–104.

<sup>704</sup> Art. 169, CE 1978.

<sup>705</sup> Art. 116, CE 1978.

<sup>706</sup> T. Mołdawa, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Hiszpanii*, w: *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, R. Grabowski, S. Grabowska (red.), Warszawa 2008, s. 162.

tucji w Kongresie. Reforma zostanie uchwalona, jeśli deputowani zgłoszą za jej przyjęciem kwalifikowaną większość 2/3 głosów. Członkowie każdej z izb parlamentu (po 10% deputowanych lub senatorów) mają inicjatywę zwołania referendum konstytucyjnego w ciągu 15 dni od zaakceptowania zmian konstytucyjnych przez parlament. Przyjęcie takiego rozwiązania z jednej strony otwiera mniejszościom parlamentarnym drogę do odwołania się do instytucji demokracji bezpośredniej w przypadku dostrzegania zagrożenia interesów ustrojowych i społecznych, a z drugiej strony wymaga licznej reprezentacji sił politycznych zamierzających przeprowadzić reformę.

## 2. Dotychczasowe zmiany Konstytucji z 1978 r.

Choć jak wspomniano wcześniej, Hiszpania w trakcie dotychczasowej historii konstytucjonalizmu wielokrotnie zmieniała tekst ustawy zasadniczej, a także jej zawartość, to obecnie obowiązująca konstytucja jest w tym względzie skrajnym wyjątkiem. Dotychczas od 1978 r. reformowano Konstytucję zaledwie dwukrotnie, co sytuuje ją wśród najrzadziej zmienianych w Europie. Obie zmiany zostały przeprowadzone procedurą zwyczajną w 1992 oraz 2011 r.

Pierwsza z reform konstytucyjnych dotyczyła dopuszczenia do biernego udziału w głosowaniu obywateli innych państw w samorządowych wyborach na poziomie gmin (*elecciones municipales*). Do tej pory jedynie posiadacze obywatelstwa hiszpańskiego byli uprawnieni do startu w wyborach municypalnych (cudzoziemcy mieli prawo do czynnego udziału w wyborach municypalnych na zasadzie wzajemności z państwem, z którego się wywodzili, na podstawie ustawy lub umowy międzynarodowej)<sup>707</sup>. Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską<sup>708</sup> narzucił państwom członkowskim obowiązek umożliwienia udziału w wyborach wszystkim obywatelom Unii Europejskiej, zarówno w sposób czynny, jak i bierny. Hiszpania musiała do-

<sup>707</sup> Art. 13.2, CE 1978.

<sup>708</sup> Art. 19, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE 2006, C 321 E (obecnie jest to art. 22, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE 2016, C 202/1). Projekt Traktatu zakładał, że będzie to art. 8 B.1 i taki też wpis widnieje w dzienniku urzędowym publikującym zmianę: Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992, BOE 207, 28/08/1992.

stosować swoje ustawodawstwo w zakresie umożliwienia cudzoziemcom, obywatelom państw Unii Europejskiej, kandydowania w wyborach na poziomie lokalnym. W Konstytucji dodano zwrot „i biernie” w normie dotyczącej uprawnienia do głosowania w wyborach municypalnych. Reforma odbyła się drogą zwyczajną, w związku z czym nie rozwiązano parlamentu i nie przeprowadzono referendum obywatelskiego, gdyż nie wnioskowało o takie rozwiązanie wymagane 10% deputowanych lub senatorów.

Podobna procedura, bez wymogu przeprowadzenia referendum, miała miejsce w 2011 r., gdy drugą zmianę wymusił – będący pokłosiem światowego kryzysu gospodarczego – kryzys finansowy, który dotknął Hiszpanię na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. Niezbędne stało się wprowadzenie do Konstytucji tzw. zasady stabilności budżetowej. Chodziło o podporządkowanie się granicom długu publicznego wyznaczonym przez Unię Europejską dla państw członkowskich. Jednocześnie zakazano dowolnego zaciągania zobowiązań finansowych zarówno przez rząd państwowy, jak i organy wspólnot autonomicznych. Reforma wprowadziła obowiązkową autoryzację ustawą parlamentarną emisji obligacji państwowych lub zaciągnięcia kredytu<sup>709</sup>. Do zmiany doszło w wyniku nadzwyczajnego porozumienia dwóch największych ugrupowań parlamentarnych PP i PSOE, które zajmowały przeszło 90% miejsc w parlamencie, i przy protestach mniejszych ugrupowań, których członkowie poczuli się urażeni brakiem zaproszenia do wzięcia udziału w negocjacjach w sprawie zmiany ustawy zasadniczej<sup>710</sup>.

### 3. Uwagi końcowe: unitaryzm, konfederacja czy rozpad Królestwa Hiszpanii?

Konstytucja Hiszpanii obowiązuje od czterech dekad. Miniony czas mimo początkowych zawirowań (nieudany wojskowy zamach stanu z 1981 r.) przyniósł Hiszpanii wiele zmian. Wstąpienie do wojskowego

<sup>709</sup> Art. 135, CE 1978; Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, BOE 233, 27/09/2011.

<sup>710</sup> Por. M. J. Ridaura Martínez, *Las reformas de la Constitución Española de 1978*, „Corts. Anuario de derecho parlamentario” 2018, núm. extra 31, s. 664.

Paktu Północnoatlantyckiego NATO (1982 r.) oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1986 r.) spowodowało otwarcie kraju na Europę i świat. Życie polityczne Hiszpanii zmieniło się w porównaniu z okresem dyktatury. Od systemu monopartyjnego, w którym jedyną legalną partią była Falanga, Hiszpania przeszła do struktury wielopartyjnej z wolnymi wyborami i różnorodnymi ugrupowaniami – od partii komunistycznych aż po skrajną prawicę i regionalne partie nacjonalistyczne.

Większość problemów gospodarczych i kulturalnych udało się rozwiązać, wieńcząc je sukcesem, do czasów współczesnych natomiast najgłębiej nurtującym zarówno konstytucjonalistów, polityczne elity, jak i przeciętnych obywateli zagadnieniem pozostała sprawa regionów i ich powiązań z resztą kraju. W 2005 r. niebezpieczeństwo wynikające z niewystarczająco uregulowanej sytuacji regionalnej dokładnie przewidział kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu z Santiago de Compostela Roberto L. Blanco Valdés, który nazwał problem „jedynym cieniem, który unosi się jeszcze nad przyszłą stabilnością ustroju konstytucyjnego, jaki obecnie gwarantuje nasz system demokratyczny”<sup>711</sup>. Rzeczywiście początek XXI w. był ostatnim etapem petryfikacji sytuacji wewnętrznej Hiszpanii, jednak już wówczas świątli myśliciele dostrzegali zagrożenie płynące ze strony coraz śmielej podnoszących głowę partykularyzmów regionalnych. Jak się miało okazać, w następnych latach nacjonałiści peryferyjni wykazali i wykorzystali słabość systemu konstytucyjnego w zakresie zarządzania regionami.

Z pewnością najważniejszym zadaniem, przed którym stoi współczesna Hiszpania, jest zachowanie integralności terytorialnej, ale wydaje się także, że postępowanie decentralizacji państwa jest nieuniknione. W tym kontekście bezprecedensowe wydarzenia z 2017 r. nasuwają nowe pytania: czy Hiszpanii niezbędna jest dogłębna reforma ustroju państwowego, czy jedynie działania zaradcze wobec ewentualnych przyszłych kryzysów, bez zmiany ustawy zasadniczej? Konstytucjonałiści hiszpańscy solidarnie wskazują na konieczność przeprowadzenia zmian, nie są jednak zgodni, jaki miałyby być zakres ewentualnej reformy<sup>712</sup>. Po ponad czte-

---

<sup>711</sup> R. L. Blanco Valdés, *Constitución...*, s. 41. „(...) la única sombra que se cierne todavía sobre la futura estabilidad del régimen constitucional que en la actualidad garantiza nuestro sistema democrático” (przeł. aut.).

<sup>712</sup> Patrz dwutomowa monografia: T. Freixes Sanjuán, J. C. Gavara de Cara (eds.), *Repensar la constitución. Ideas de una reforma de la Constitución de 1978: reformas y comunicación*

rech dekadach obowiązywania Konstytucja nieco straciła na aktualności i wymaga reformy, co jest faktem bezdyskusyjnym. Szczególnie kwestia terytorialna i zagadnienie wspólnot autonomicznych wymagają studiów w zakresie ich usprawnienia i przystosowania do obecnych standardów społecznych i politycznych. Należy zauważyć, że większość statutów autonomicznych została już zreformowana, podczas gdy Konstytucja pozostała w kształcie niemal niezmienionym<sup>713</sup>. A przecież gdy Konstytucja w 1978 r. wchodziła w życie, na mapie Hiszpanii nie istniała jeszcze żadna wspólnota autonomiczna i nie można było przewidzieć, w jaki sposób ich utworzenie wpłynie na politykę wewnętrzną państwa, a także na społeczeństwa poszczególnych regionów Hiszpanii.

Czy jednak droga do federalizmu, jak głosi część liberalnych polityków, popieranym przez większość nacjonalizmów peryferyjnych, jest właściwą drogą? Aktualna pozostaje opinia sprzed 20 lat, że „zagadnienie separatystycznych ambicji samostanowienia zostało rozstrzygnięte jedynie częściowo (...). Błędy popełnione na wstępie przejścia do demokracji mszczą się nawet po kilkunastu latach”<sup>714</sup>. Nakreślenie przyszłości Hiszpanii przez pryzmat polityki regionalnej jest zadaniem trudnym, a postawione prognozy mogą zostać zweryfikowane w niedalekiej przyszłości w związku z potencjalnymi zmianami społeczno-politycznymi. Zapewne nie da się dziś racjonalnie pogodzić unitarystów i separatystów. Jak nigdy aktualne pozostaje zdanie wygłoszone przed ponad wiekiem w hiszpańskim Kongresie: „Nie można być w tym samym czasie Bismarckiem Hiszpanii i Bolivarem Katalonii”<sup>715</sup>. Cele „dwóch Hiszpanii” są sobie przeciwstawne i nie zanoszą się na zmianę w tym względzie. Państwo stoi zatem na rozstaju dróg i którąś z nich musi wybrać i podążać nią konsekwentnie, pozostawiając swoją skomplikowaną przeszłość za sobą. Czy którakolwiek z nich pogodzi zwaśnione strony?

---

*dialógica*, vol. 1–2, Madrid 2016, a także np.: G. Cámara Villar, dz. cyt.; M. Aragón Reyes, dz. cyt.; J. V. González García, dz. cyt.

<sup>713</sup> Rozważania na temat reform statutów w kontekście niezbędności zmiany Konstytucji patrz: M. A. Aparicio Pérez, *Reforma estatutaria y reforma constitucional*, w: *El Estado...*, s. 9–36.

<sup>714</sup> R. Pankowski, *Hiszpańska droga*, „Więź” 1997, nr 3, s. 58.

<sup>715</sup> Takie zdanie wygłosił w Kongresie 10 grudnia 1918 r. ówczesny minister rozwoju, późniejszy pierwszy prezydent II Republiki Niceto Alcalá Zamora. Por. J. Pabón, *Cambó 1876–1947*, vol. 1, Barcelona 1952, s. 593.

Najmniej prawdopodobny jest powrót Hiszpanii na drogę silnej władzy centralnej. Zaistniały stan wiązałyby się ze znacznym zredukowaniem, czy nawet zlikwidowaniem przyznanych autonomii. Skutki wywołane przez ewentualne posunięcie władz w Madrycie są oczywiste – wybuch niezadowolenia w regionach po zniesieniu autonomii. Zasadne wydaje się tylko pytanie, jaką cenę poniosłoby społeczeństwo Hiszpanii. Prawdopodobny byłby nowy, otwarty konflikt zbrojny na wzór wojny domowej z lat 1936–1939, jednak współcześnie, w epoce broni masowej zagłady, taka wojna pociągnęłaby za sobą dużo wyższą liczbę ofiar niż przed niemal 80 laty. Trudno wyobrazić sobie dojście do władzy w Madrycie prawicowych ekstremistów, zwolenników *Hispanidad* (teorii opartej na imperialnych dążeniach Hiszpanii, stwierdzającej, że jest tylko jeden naród hiszpański, bez żadnych odmienności regionalnych), czy jeszcze gorzej – *casticismo* (ideologii, która głosi wyższość Kastylijczyków nad mieszkańcami innych regionów Hiszpanii i przydziela Kastylii rolę hegemonu w państwie). Powyższe prądy ideologiczne zostały dostatecznie skompromitowane w czasie trwania dyktatury, więc obecnie wydaje się mało realny powrót do ich założeń i wprowadzenie w życie ustroju wewnętrznego, którego Hiszpania już doświadczyła i odrzuciła głosami obywateli akceptującymi w referendum Konstytucję z 1978 r. Prawdziwe jest stwierdzenie Barbary Goli oraz Franciszka Ryszki, autorów monografii *Hiszpania* poświęconej dziejom tego kraju w XX wieku, że nowe pokolenie w społeczeństwie hiszpańskim odrzuca możliwość powrotu dyktatury czy innej formy rządów opartych na silnej władzy centralnej<sup>716</sup>. Przywrócenie silnie scentralizowanej Hiszpanii zarządzanej z Madrytu jest dziś niewykonalne, gdyż oddolne obywatelskie ugrupowania oraz regionalne ruchy nacjonalistyczne mają coraz większy wpływ na politykę, niemniej jednak jako jeden z warunków koniecznych do przeprowadzenia reformy wskazuje się odrodzenie poczucia dumy z hiszpańskiej tożsamości i próbę zbudowania społeczeństwa wokół idei zdrowo pojętego patriotyzmu<sup>717</sup>.

Kryzys kataloński i unilateralne ogłoszenie niepodległości przez parlament kataloński w październiku 2017 r., które nie zostało uznane przez rząd centralny w Madrycie ani przez społeczność międzynarodową, skompromitowały ideę rozpadu państwa hiszpańskiego na wiele samodzielnych

<sup>716</sup> B. Gola, F. Ryszka, dz. cyt., s. 375.

<sup>717</sup> Por. J. C. de Ramón, *Las enseñanzas de la crisis catalana ¿Un nuevo proyecto para España?*, w: *Anatomía...*, s. 278–283.

suwerennych jednostek terytorialnych. Decydującym czynnikiem w tym przypadku jest kwestia ekonomiczna. Przykład Katalonii pokazuje, że jak ogromnym odpiływem kapitału musiałby zmierzyć się region, który odziliłby się od Hiszpanii.

Ponadto argumentem przemawiającym przeciw rozpadowi Hiszpanii jest postępujące zjawisko globalizacji. Globalizacja, wszechobecna w każdej dziedzinie życia, powoduje, że pojęcie tożsamości narodowej ulega dewaluacji. Presja wywierana przez wielkie międzynarodowe korporacje na stworzenie jednolitego ponadnarodowego społeczeństwa jest zbyt rozległa, by prądy dbające o interes tylko jednego narodu lub narodowości mogły spowodować istotną zmianę w sposobie myślenia ogólnospołecznego<sup>718</sup>.

W tym miejscu należy także odnieść się do systemu partyjnego, który wykrystalizował się w Hiszpanii po powrocie demokracji. Rząd zwykle spoczywa w rękach PP lub PSOE. Pierwsza z nich jest partią centroprawicową, zdecydowanie bardziej konserwatywną, a co za tym idzie – nastawioną na wzmocnienie władzy centralnej przy respektowaniu osiągnięć dotychczas wypracowanych w zakresie praw poszczególnych autonomii. PP niechętnie godzi się na ustępstwa, które mają rozszerzać prerogatywy władz autonomicznych. PSOE, jako partia socjaldemokratyczna, jest bardziej otwarta na dialog z regionami w kwestii zakresu praw rządów autonomicznych. Niemniej jednak obie partie sprawujące przemiennie władzę w Hiszpanii wykluczają odejście od regulacji konstytucyjnych, stanowiących o niepodzielności państwa. Unitarność Hiszpanii, choć wobec silnie zakorzenionych tradycji samostanowienia regionalnego jest kwestią bardziej teoretyczną niż praktyczną, pozostaje jednym ze sztandarowych haseł wyborczych obu największych sił politycznych państwa. Czy nowe partie, które szturmem zdobyły mocne pozycje w parlamencie w drugiej połowie drugiej dekady XXI w., spowodują zasadniczą zmianę w tym względzie? Wydaje się, że nie, gdyż najbardziej lewicowa z nich – Podemos – nie jest zgodna w swoich strukturach odnośnie do stanowiska wobec nacjonalistycznych ruchów peryferyjnych<sup>719</sup>. Z pewnością zwolennikami wzmocnienia jedności Hiszpanii będą Ciudadanos (przecież głównie na nastrojach antysecesyjnych opierał się ich wynik w wyborach

---

<sup>718</sup> W. Stankiewicz, dz. cyt., s. 232–233.

<sup>719</sup> O. R. Sanmartín, *Crisis interna en Podemos por el giro independentista en Cataluña*, „El Mundo”, 19.03.2019, Internet, <https://www.elmundo.es/espana/2019/03/19/5c90088efdddf6d808b4630.html> [dostęp: 4.01.2020].

do Parlamentu Katalonii w grudniu 2017 r., najwyższy spośród wszystkich startujących ugrupowań), a także najnowsza siła na mapie politycznej Hiszpanii – skrajnie prawicowa VOX, dla której centralizm jest jednym z filarów ideologicznych.

Z drugiej strony regionalne partie nacjonalistyczne nastawione są przeważnie bardziej na dialog i współpracę z władzami centralnymi niż na konfrontację<sup>720</sup>. Niechlubny wyjątek stanowiły ultraradykalny ruch ETA i jej polityczna przybudówka Herri Batasuna, które siłą, za pomocą zamachów terrorystycznych, próbowały wymusić na rządzie w Madrycie przyznanie niepodległości Krajoowi Basków. Co istotne, działania ETA nigdy nie miały poparcia wśród Basków, zaś Herri Batasuna była wprawdzie znaczącą siłą polityczną regionu<sup>721</sup>, ale nigdy nie zbliżyła się nawet do pozycji lidera w Kraju Basków. Po delegalizacji partii elektorat Herri Batasuna został przejęty przez EH Bildu, nowy ruch na scenie baskijskiej, który w drugiej dekadzie XXI w. zaczął powoli, ale konsekwentnie rosnąć w siłę. Podobnie niktę poparcie mają inne partie regionalne wpisujące w swoje cele odłączenie się od Hiszpanii. Bardzo niebezpieczny dla jedności Hiszpanii precedens zaczął się kształtować dopiero w połowie pierwszej dekady XXI w. w Katalonii. Po 15 latach ekspansji ideologii niepodległościowej w tym północno-wschodnim regionie Hiszpanii społeczeństwo katalońskie jest wyraźnie podzielone między zwolenników secesji i jej przeciwników, wśród których część optuje za poszerzeniem autonomii. Nieudana próba oderwania się od Hiszpanii oraz kryzys gospodarczy wywołany pandemią koronawirusa z pewnością ostudzą zapęły secesjonistów, przede wszystkim ze względów ekonomicznych. Czy w konsekwencji nowego kryzysu pojawią się kolejne oddolne ugrupowania, takie jak Podemos lub Ciudadanos, zawdzięczające swoje pozycje kryzysowi z 2008 r.

<sup>720</sup> Już w 1998 r. CiU, PNV oraz BNG, trzy partie o najbogatszych tradycjach i najszerszym zasięgu, reprezentujące trzy najbardziej kontestujące centralizm regiony Hiszpanii, podpisały Deklarację z Barcelony, w której wprawdzie uważały model „państwa autonomii” za wyczerpany, ale jednocześnie wzywały do dialogu w sprawie większej decentralizacji. Nie podejmowano wówczas jednak idei samostanowienia lub separatyzmu, jak miało to miejsce w Deklaracji z Llotja de Mar z października 2019 r. Na temat Deklaracji z Barcelony szerzej patrz: X. L. Barreiro Rivas, *El nacionalismo como estrategia: fundamentos históricos y alcance político de la Declaración de Barcelona*, „Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas” 1999, vol. 1, núm. 1, s. 99–112.

<sup>721</sup> Wyniki wyborcze Herri Batasuna oscylowały w latach 80. i 90. XX w. wokół 200 000 oddanych głosów, co przekładało się zwykle na okolice trzeciego miejsca wśród partii w Kraju Basków i tym samym umożliwiało desygnowanie po kilku deputowanych do Kongresu oraz kilkunastu parlamentarzystów autonomicznych.

i ruchowi 15-M? Wydaje się, że scena polityczna Hiszpanii dopełniła się, a jedynym wyjściem z impasu jest zmiana Konstytucji.

Trzecia z możliwości, przed którą stoi dziś Hiszpania, to zachowanie dotychczasowej jedności państwa wraz z prawami dla autonomii regionalnych przy jednoczesnej możliwości niezbędnych korekt ustrojowych na rzecz dalszej decentralizacji państwowej. Zmiany postulowane przez hiszpańskich konstytucjonalistów przewidują przede wszystkim reformę Konstytucji w zakresie kwestii ustroju terytorialnego. W dokumencie *Ideas para una reforma de la Constitución* zespół naukowców pod przewodnictwem Santiago Muñoza Machado przedstawił w listopadzie 2017 r. propozycje zmian konstytucyjnych<sup>722</sup>, z których najważniejsze to:

1. Zmiana funkcji statutów autonomicznych przez zniesienie przy należnego im statusu ustawy organicznej, co zbliżałoby je do konstytucji regionalnych w państwach federalnych (takie rozwiązanie występuje np. w Niemczech oraz Argentynie), ale jednocześnie nie naruszałoby ich zgodności z hiszpańską konstytucją. W ten sposób Statuty byłyby uchwalane tylko przez władze autonomiczne, z wyłączeniem dotychczasowej ratyfikacji przez hiszpański parlament.
2. Wyszczególnione unormowanie wszystkich kompetencji przysługujących wspólnotom autonomicznym. W ciągu 40 lat obowiązywania Konstytucji prawa przysługujące autonomiom w Hiszpanii ewoluowały tak znacznie, że o ich zakresie decydują poszczególne wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Słusznie zauważono, że większość dyspozycji zawartych w przepisach Konstytucji dotyczących wspólnot autonomicznych posiada charakter przejściowy. W związku z tym postuluje się wpisanie do Konstytucji pełnego zakresu kompetencji przysługujących wyłącznie instytucjom centralnym, przekazując pozostałe do dyspozycji wspólnotom autonomicznym. Dotychczas sprawa wygląda odwrotnie – Konstytucja wyróżnia kompetencje władz autonomicznych, jednak nie w sposób jednoznacznie dookreślony.
3. Udział wspólnot autonomicznych w decyzjach i instytucjach państwowych przez wyznaczenie odpowiednich organów i instrumentów współpracy na płaszczyźnie regiony–państwo. Postuluje

---

<sup>722</sup> *Ideas para una reforma de la Constitución*, Internet, [http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas\\_reforma\\_constitucion.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf) [dostęp: 12.04.2020].

się w tym zakresie reformę Senatu (na wzór niemieckiego Bundestratu), który miałby być wybierany bezpośrednio przez rządy autonomiczne, a nie w wyborach powszechnych jak dotychczas.

4. Ukonstytuowanie esencjalnych elementów modelu finansowania autonomii. Restrukturyzacja w zakresie finansów miałaby przebiegać według kryteriów solidarności z uwzględnieniem możliwości dochodowych poszczególnych regionów.

Przedstawione rozwiązania skierowałyby państwo w stronę ustroju federalnego<sup>723</sup>. Istnieje bardzo silne politycznie środowisko, które forsuje wprowadzenie ustroju federalnego w Hiszpanii, wzorując się na systemie niemieckim. Jak jednak daleko instytucjonalnie jest Hiszpanii pod rządami obecnej konstytucji do modelu federalnego, jasno wskazują konstytucjoniści sceptycznie nastawieni do tego projektu. Wydaje się, że Hiszpania uniknie jednak federalizacji na wzór północnoamerykański, szwajcarski czy niemiecki. Wprawdzie nacjonalizmy regionalne w Katalonii, Kraju Basków czy Galisji oraz na Wyspach Kanaryjskich są dziś silniejsze niż kiedykolwiek, ale są to peryferyjne części państwa. Politycy regionalni w Estremadurze czy Murcji nie mają z pewnością aspiracji rozszerzających autonomię, nie wspominając o secesji, gdyż społeczeństwa większości wspólnot autonomicznych silnie identyfikują się z Hiszpanią. Pomimo wątpliwości wyrażanych przez krytyków federalizacji doświadczenia kryzysu katalońskiego wykazały jednak, że dalsza decentralizacja wydaje się dziś nieuchronna dla zachowania jedności Królestwa Hiszpanii, gdyż jak twierdzi lider partii Podemos, cytowany już Pablo Iglesias, „model jednonarodowej monarchii poniósł porażkę”<sup>724</sup>. Po czterech dekadach obowiązywania Konstytucji Hiszpanii w sposób niemal niezmienny wydaje się, że nadszedł czas na reformę ustrojową państwa w zakresie autonomii terytorialnych, co wiąże się z gruntownymi zmianami w ustawie zasadniczej. Przy wszystkim, co zostało powiedziane powyżej, należy zgodzić się z twierdzeniem, że Konstytucja wymaga reformy, ale bez rewizji jej zasad strukturalnych<sup>725</sup>. Można jednak stwierdzić, że poza zastrzeżeniami odnoszącymi się do problemów regionalnych Konstytucja z 1978 r. spełnia w większości swoje zadanie na innych polach ustrojowych.

<sup>723</sup> Por. J. V. González García, dz. cyt., s. 171–181.

<sup>724</sup> P. Iglesias, J. Pérez Royo, dz. cyt., s. 77.

<sup>725</sup> T. Freixes Sanjuán, J. C. Gavara de Cara, *Conclusiones: ¿Repensar la Constitución es necesario?*, w: *Repensar...*, vol. 2, s. 291–292.



## WYKAZ SKRÓTÓW

<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado (Oficjalny Biuletyn Państwowy)
<b>BOGC</b>	Boletín Oficial de las Cortes Generales (Oficjalny Biuletyn Parlamentu)
<b>BRL</b>	Ley 7/1985, de 02 de abril, Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (Ustawa Regulująca Podstawy Ustroju Lokalnego)
<b>CE</b>	Konstytucja Hiszpanii
<b>DCESP</b>	Decret del Conseller d'Economia i Serveis Públics (Dekret Rady Ekonomii i Robót Publicznych)
<b>DOGC</b>	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (Dziennik Oficjalny Władz Katalonii)
<b>EAAnd.</b>	Estatuto de Autonomía para Andalucía (Statut Autonomiczny dla Andaluzji)
<b>EAAr.</b>	Estatuto de Autonomía de Aragón (Statut Autonomiczny Aragonii)
<b>EAC</b>	Estatuto de Autonomía de Cataluña (Statut Autonomiczny Katalonii)
<b>EAG</b>	Estatuto de Autonomía para Galicia (Statut Autonomiczny dla Galisji)
<b>EAPV</b>	Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Statut Autonomiczny dla Kraju Basków)
<b>EB</b>	Estatuto de Bayona, 1808 (Statut z Bajonny)
<b>KNZ</b>	Karta Narodów Zjednoczonych
<b>LOPJ</b>	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial (Ustawa Organiczna o Władzy Sądowniczej)
<b>LOPP</b>	Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (Ustawa Organiczna o Partiach Politycznych)
<b>LORef</b>	Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (Ustawa Organiczna o Uregulowaniu Różnorodnych Modalności Referendum)

<b>LOREG</b>	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Ustawa Organiczna o Generalnym Ustroju Wyborczym)
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego)
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>TUE</b>	Traktat o Unii Europejskiej

# BIBLIOGRAFIA

## I. Dokumenty i materiały źródłowe

### A. Akty prawne

#### 1. Akty prawa międzynarodowego publicznego

- Deklaracja Zasad Prawa Międzynarodowego Dotyczących Przyjaznych Stosunków i Współdziałania Państw Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2625 (XXV) z 24 października 1970 r.
- Karta Narodów Zjednoczonych (tekst pol. Dz. U. 1947, nr 23, poz. 90).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r. (tekst pol. Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (tekst pol. Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE 2016, C 202/1.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. UE 2016, C 202/1.
- Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE 2006, C 321 E.
- Vienna Convention on Succession of States in respect Treaties, on 23 August 1978, United Nations, Treaty Series, Vol. 1946, p. 3.

#### 2. Konstytucje i akty quasi-konstytucyjne

- Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, BOE 311, 29/12/1978 (wyd. pol. *Konstytucja Hiszpanii*, przeł. i oprac. T. Mołdawa, Warszawa 1993).
- Constitución de 6 de julio de 1808. Bayona, „Gaceta de Madrid”, núm. 99–102, 27–30/07/1808.
- Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

- Constitución de la Monarquía Española, promulgada en Madrid el 18 de junio de 1837, „Gaceta de Madrid”, núm. 935, 24/06/1837.
- Constitución de la Monarquía Española, promulgada en Madrid el 23 de mayo de 1845, „Gaceta de Madrid”, núm. 3904, 23/05/1845.
- Constitución Democrática de la Nación Española, promulgada el día 6 de junio de 1869, „Gaceta de Madrid”, núm. 158/1869, 07/06/1869.
- Constitución de la Monarquía Española, de 30 de junio de 1876, „Gaceta de Madrid”, núm. 184/1876, 02/07/1876.
- Constitución de la República Española, de 09 de diciembre de 1931, „Gaceta de Madrid”, núm. 343/1931, 09/12/1931.
- Estatuto Real, promulgado en Aranjuez el 10 de abril de 1834, „Gaceta de Madrid”, núm. 55, 16/04/1834.
- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. (wyd. pol. *Konstytucja Austrii*, przeł. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004).
- Konstytucja Belgii z 7 lutego 1831 r. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 r. (wyd. pol. *Konstytucja Belgii*, przeł. W. Skrzydło, Warszawa 1996).
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. (wyd. pol. *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, przeł. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000).
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r. (wyd. pol. *Konstytucja Portugalii*, przeł. A. Woytyczek-Bonnand, Warszawa 2000).
- Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. (wyd. pol. *Konstytucja Włoch*, przeł. Z. Witkowski, Warszawa 2004).
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki uchwalona 17.09.1787 r. (wyd. pol. *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, przeł. A. Pułto, Warszawa 2002).
- Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 7 października 1977 r. (wyd. pol. Warszawa 1977).
- Leyes Fundamentales del Estado:
  - Decreto aprobando el Fuero del Trabajo formulado por el Consejo Nacional de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S., BOE 505, 10/03/1938.
  - Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas, BOE 200, 19/07/1942.
  - Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, BOE 199, 18/07/1945.

- Ley de 22 de octubre de 1945 por la que el Jefe del Estado podrá someter a referendun aquellas Leyes que su transcendencia lo aconseje o el interés público lo demande, BOE 297, 24/10/1945.
- Decreto de 8 de junio de 1947 por el que se somete a referéndum de la Nación el Proyecto de Ley aprobado por las Cortes Españolas, que fija las normas para la Sucesión en la Jefatura del Estado, BOE 160, 09/06/1947.
- Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 por la que se promulgan los principios del movimiento nacional, BOE 119, 19/05/1958.
- Ley Orgánica del Estado, 1/1967, de 10 de enero, BOE 9, 11/01/1967.
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. (wyd. pol. *Konstytucja Niemiec*, przeł. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008).
- Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992, BOE 207, 28/08/1992.
- Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, BOE 233, 27/09/2011.

### 3. Statuty autonomiczne

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto Autonomía para el País Vasco, BOE 306, 22/12/1979.
- Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE 306, 22/12/1979.
- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, BOE 101, 28/04/1981.
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE 9, 11/01/1982.
- Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, BOE 9, 11/01/1982.
- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, BOE 146, 19/06/1982.
- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, BOE 146, 19/06/1982.
- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE 164, 10/07/1982.

- Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE 195, 16/08/1982.
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Canarias, BOE 195, 16/08/1982.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, BOE 195, 16/08/1982.
- Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las islas Baleares, BOE 51, 01/03/1983.
- Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, BOE 315, 31/12/1996.
- Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto, BOE 315, de 31/12/1996.
- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE 86, 11/04/2006.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE 172, 20/07/2006.
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, BOE 52, 01/03/2007.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE 68, 20/03/2007.
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, BOE núm. 288, de 1 de Diciembre de 2007.
- Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, BOE 25, 29/01/2011.
- Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, BOE 268, 06/11/2018.

#### 4. Akty państwowe niższego rzędu

- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, BOE 239, 05/10/1979.
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, BOE 20, 23/01/1980.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, BOE 236, 01/10/1980.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE 147, 20/06/1985.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, BOE 157, 02/07/1985.
- Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, BOE 308, 24/12/1992.
- Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, BOE 162, 14/03/1995.
- Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, BOE 162, 14/03/1995.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE 281, 24/11/1995.
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, BOE 154, 28/06/2002.
- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, BOE 160, 05/07/2007.
- Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, BOE 55, 04/03/2010.
- Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se ejecuta la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, BOE 148, 19/06/2014.
- Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE 169, 12/07/2014.
- Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política, BOE 144, 16/06/1976.
- Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, BOE 4, 05/01/1977.

- Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, BOE 293, 08/12/1978.
- Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, BOE 92, 17/04/2012.
- Ley 7/1985, de 02 de abril, Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, BOE 80, 03/04/1985.
- Ley 6/1987, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña, BOE 99, 25/04/1987.
- Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, BOE 313, 30/12/1988.
- Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán, BOE 194, 14/08/1990.
- Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña, BOE 125, 26/05/1995.
- Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOE 124, 24/05/2002.
- Ley 22/2006, de 4 de Julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, BOE 159, 05/07/2006.
- Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, BOE 93, 17/04/2010.
- Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, BOE 231, 23/09/2010.
- Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, BOE 64, 16/03/2015.
- Ley 2/2017, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 30/2010, de veguerías, para crear la veguería de El Penedès, BOE 57, 08/03/2017.
- Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOE 316, 29/12/2017.
- Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017–2021, BOE 316, 29/12/2017.
- *Manifiesto del Rey declarando nula y de ningún valor ni efecto la llamada Constitución de las Cortes Generales y extraordinarias de la*

nación, w: F. Martín de Balmaseda (ed.), *Decretos del Rey Don Fernando VII*, vol. I, Madrid 1816.

- Decreto, del 6 de agosto de 1811 de las Cortes de Cádiz.
- Real Decreto – Ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, BOE 238, 05/10/1977.
- Real Decreto – Ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueban el régimen preautonómico para el País Vasco, BOE 5, 06/01/1978.
- Real Decreto – Ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia, BOE 66, 18/03/1978.
- Real Decreto – Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón, BOE 66, 18/03/1978.
- Real Decreto – Ley 9/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico del Archipiélago Canario, BOE 66, 18/03/1978.
- Real Decreto – Ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía, BOE 101, 28/04/1978.
- Real Decreto – Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, BOE 155, 27/06/2009.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, BOE 96, 22/04/1986.
- Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, BOE 260, 27/10/2017.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie B, 158-1, de 24 de enero de 2014.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie B, 158-2, de 11 de abril de 2014.

## 5. Akty wspólnot autonomicznych

- Ley 1/1980, de 23 de mayo, de Sede de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Boletín Oficial del País Vasco 19, 03/11/1980.

- Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad de Cataluña, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 104, 30/12/1980.
- Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Catalunya, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 322, 22/04/1983.
- Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las instituciones de autogobierno de Castilla y León, Boletín Oficial de Castilla y León núm 5, de 11 de Enero de 1988.
- Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalidad, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 7426, 03/08/2017.
- Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referèndum de autodeterminación, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 7449A, 06/09/2017.
- Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 7451A, 08/09/2017.
- Decret del Conseller d'Economia i Serveis Públics, de 27 d'agost de 1936, pel qual amb l'objecte de reorganitzar l'economia catalana el territori de Catalunya es dividirà en nou regions formades cadascuna per les comarques que s'esmenten, DOGC 253, 09/09/1936.
- Decreto 48/1984 de la Diputación General de Aragón, de 28 de junio, Boletín Oficial de Aragón 25, de 14/07/1984.
- Resolució 17/X del Parlament de Catalunya, sobre la iniciació d'un diàleg amb el Govern de l'Estat per a fer possible la celebració d'una consulta sobre el futur de Catalunya, Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya 43, 18/03/2013.
- Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015, Butlletí Oficial del Parlamento de Catalunya 7, 09/11/2015.
- Acuerdo de 11 de enero de 2018, de la Junta Electoral Central, por el que se ordena la publicación del resumen de los resultados de las elecciones al Parlamento de Cataluña convocadas por Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, y celebradas el 21 de diciembre de 2017, conforme a las actas de escrutinio general y de proclamación de electos remitidas por las Juntas Electorales Provinciales de la Co-

munidad Autónoma de Cataluña, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 7534A, 12/01/2018.

## 6. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

- STC 3/1981, de 2 de febrero, BOE 47, 24/02/1981.
- STC 4/1981, de 2 de febrero, BOE 47, 24/02/1981.
- STC 32/1981, de 28 de julio, BOE 193, 13/08/1981.
- STC 214/1989, de 21 de diciembre, BOE 10, 11/01/1990.
- STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008, BOE 245, 10/10/2008.
- STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, BOE 172, 16/07/2010.
- STC 137/2010, de 16 de diciembre de 2010, BOE 16, 19/01/2011.
- STC 48/2013, de 12 de marzo, BOE 63, 14/03/2013.
- STC 42/2014, de 25 de marzo de 2014, BOE 87, 10/04/2014.
- STC 32/2015, de 25 de febrero de 2015, BOE 64, 16/03/2015.
- STC 259/2015, de 2 de diciembre de 2015, BOE núm. 10, 12/01/2016.
- STC 114/2017, de 17 de octubre de 2017, BOE 256, 24/10/2017.
- STC 19/2019, de 12 de febrero, BOE 67, 19/03/2019.
- STC 89/2019, de 2 de julio de 2019, BOE 192, 12/08/2019.
- STC 90/2019, de 2 de julio de 2019, BOE 192, 12/08/2019.
- STC 23/2020, de 13 de febrero, BOE 59, 09/03/2020.

## B. Pozostałe źródła drukowane

- Almirall V., *Antologia de textos*, oprac. J. Pich Mitjana, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2011.
- *Cataluña en España. Por la convivencia democrática*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid 2014.
- *España en cifras*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 2019.
- [García-Margallo y Marfil J. M.], *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores y de cooperación*, D. José Manuel García-Margallo y Marfil, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, [Madrid] 2014.
- Guardiola J. B., *El libro de la democracia*, Imprenta de Olivares, Barcelona 1851.
- Iglesias P., Pérez Royo J., *Crisis constitucional e impulso constituyente. Diálogos sobre España*, Fundación Instituto 25 de Mayo para la Democracia, Madrid 2018.

- *Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea*, Generalitat de Catalunya: Consell Assessor per a la Transició Nacional, Barcelona 2014.
- *Libro blanco de la Transición Nacional de Cataluña. Síntesis*, Generalitat de Catalunya: Departamento de la Presidencia, Barcelona 2014.
- Machado A., *Campos de Castilla, Proverbios y cantares, LIII*, E. Robsy, textos.info, Alayor 2020.
- Mendoza E., *Co z tą Katalonią?*, przeł. K. Jaszecka, Sonia Draga, Katowice 2018.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, przeł. T. Żeleński-Boy, DeAgostini, Warszawa 2002.
- Ortega y Gasset J., *Discursos Políticos*, Alianza, Madrid 1974.
- Ortega y Gasset J., *España invertebrada. Bosquejo de algunos pensamientos históricos*, Espasa-Calpe, Madrid 1998.
- Prat de la Riba E., *La nacionalitat catalana*, L'Anuari de la Exportació, Barcelona 1906.
- Rousseau J. J., *Uwagi nad rządem Polski*, przeł. i oprac. M. Starzewski, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1924.
- Talleyrand Ch., *Pamiętniki (1754–1815)*, przeł. W. Dłuski, Puls, Londyn 1994.
- Torra Q., *Els últims 100 metres. El full de rutaper guanyar la República Catalana*, Angle, Barcelona 2016.

## II. Opracowania

### A. Monografie

- Ahedo Gurrutxaga I., *El viaje de la identidad y el nacionalismo vasco en Iparralde (1789–2005)*, vol. 1–2, Eusko Jaurlaritza, Vitoria-Gasteiz 2006.
- Alcat E., *La tormenta perfecta. Diez casos de crisis que conmovieron España. Como se gestionaron y como debieron resolverse*, Deusto, Bilbao 2014.
- Alcedo Moneo M., *La identidad pactada: primer proceso estatutario y concierto económico 1981*, Ad Concordiam, Bilbao 2007.

- Alejandro García J. A., *La justicia popular en España. Análisis de una experiencia histórica: Los Tribunales Jurados*, Universidad Complutense, Madrid 1981.
- Alesina A., Spolare E., *The Size of Nations*, MIT Press, Cambridge 2003.
- Almagro Gorbea M., *Los orígenes de los Vascos*, Delegación en Corte, Madrid 2008.
- Álvaro F. M., Cardús S. (eds.), *Claves sobre la independencia de Cataluña*, Comanegra, Barcelona 2013.
- Amat J., *La conjura de los irresponsables*, Anagrama, Barcelona 2017.
- Aparicio Pérez M. A., *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona 1994.
- Arregi Aranburu J., *Orígenes, ideología y evolución del PNV. El nacionalismo vasco*, Atxular Atea, [Bilbao] 2013.
- Augustí D., *Historia breve de Cataluña*, Silex Ediciones, Madrid 2007.
- Balcells A., *Breve historia del nacionalismo catalán*, Alianza, Madrid 2004.
- Bartyzel J., *Nic bez Boga, nic wbrew tradycji. Kosmowizja polityczna tradycjonalizmu karlistowskiego w Hiszpanii*, Wydawnictwo von Borowiecky, Radzymin–Warszawa 2019.
- Béjar H., *La dejación de España: nacionalismo, desencanto y pertenencia*, Katz, Buenos Aires 2008.
- Beneyto J., *Las Autonomías. El poder regional en España, Siglo XXI*, Madrid 1980.
- Biernacka M., *Katalonia. Między pragmatyką konfliktu a tożsamością*, Scholar, Warszawa 2018.
- Blanco Valdés R. L., *El laberinto territorial español. Del Cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Alianza, Madrid 2014.
- Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- Bosch N., *Anàlisi econòmica del procés d'independència de Catalunya*, Fundació Josep Irla, Barcelona 2013.
- Canal i Morell J., *Con permiso de Kafka. El proceso independista en Cataluña*, Península, Barcelona 2018.
- Clavero Salvador B., *Manual de historia constitucional de España*, Alianza, Madrid 1989.

- Coll J., Molina I., Maldonado M. A. (eds.), *Anatomía del proceso. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.
- Corral J. L., *La Corona de Aragón: manipulación, mito e historia*, Doce Robles, Zaragoza 2014.
- Dankowski M. Z., *Podstawy systemu prawa hiszpańskiego w odniesieniu do prawa polskiego*, Czarny Gryf, Gdynia 2016.
- Del Águila R. (ed.), *Manual de ciencia política*, wyd. V, Trotta, Madrid 2008.
- *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid 2019.
- *Diccionario panhispánico de dudas*, Real Academia Española, Madrid 2005.
- Domínguez Iribarren F., *La agonía de ETA: una investigación inédita sobre los últimos días de la banda*, La Esfera de los Libros, Madrid 2012.
- Dudziński P., *Alfabet heraldyczny*, Diogenes, Warszawa 1997.
- Eriksen Th. H., *Etniczność i nacjonalizm. Ujęcie antropologiczne*, przet. B. Gotowska-Nowak, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2013.
- Farias García P., *Breve historia constitucional de España 1808–1978*, Latina Universitaria, Madrid 1981.
- Felczak W., *Historia Węgier*, wyd. II, Ossolineum, Wrocław 1983.
- Fernández R., *La España de la Ilustración. La reforma de España*, Anaya, Madrid 2009.
- Fernández Almagro M., *Orígenes del régimen constitucional de España*, Labor, Barcelona 1976.
- Fernández Sarasola I., *La constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Oviedo 2007.
- Feros A., *El duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III*, wyd. II, Marcial Pons, Madrid 2006.
- Freixes Sanjuán T., Gavara de Cara J. C. (eds.), *Repensar la constitución. Ideas de una reforma de la Constitución de 1978: reformas y comunicación dialógica*, vol. 1–2, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2016.
- Fuentes J. F., *El fin del Antiguo Régimen (1808–1868). Política y sociedad*, Síntesis, Madrid 2007.
- Fusi Aizpúrua J. P., *España. La evolución de la identidad nacional*, Temas de Hoy, Madrid 2000.

- Gil Pecharromán J., *La Segunda República. Esperanzas y frustraciones*, Temas de Hoy, Madrid 1997.
- Gola B., Ryszka F., *Hiszpania. Historia państw świata w XX wieku*, Trio, Warszawa 1999.
- González Calleja E., *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923–1930*, Alianza, Madrid 2005.
- Gracia Retortillo R., *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional en su regulación estatutaria*, Huygens, Barcelona 2008.
- Graham R., *Spain: A Nation Comes of Age*, St. Martin's Press, New York 1984.
- Granja J. L. de la, Beramendi J., Anguera P., *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Síntesis, Madrid 2001.
- Granja J. L. de la, Pablo S. de (eds.), *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, Biblioteca Nueva, Madrid 2002.
- Hernández Montalbán F. J., *La abolición de los señoríos en España (1811–1837)*, Biblioteca Nueva, Madrid–Valencia 1999.
- Jakubowska Z., *Madryt 11 marca*, Dialog, Warszawa 2005.
- Juliá Díaz S., *Historia de las dos Españas*, Taurus, Madrid 2005.
- Juliá Díaz S., *La Constitución de 1931*, Iustel, Madrid 2009.
- Juliá Díaz S., *Los socialistas en la política española*, Taurus, Madrid 1997.
- Kamen H., *Inkwizycja hiszpańska*, przeł. K. Bażyńska-Chojnacka, P. Chojnacki, PIW, Warszawa 2005.
- Kieniewicz J., *Hiszpania w zwierciadle polskim*, Novus Orbis, Gdańsk 2001.
- Kłopotcka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Kuczyński M., *Krwawiąca Europa*, Bellona, Warszawa 2001.
- Kulak E. K., *Kształtowanie się poczucia tożsamości Katalończyków na podstawie piśmiennictwa okresu odrodzenia kulturalnego i narodowego (XIX w. – początek XX w.)*, Universitas, Kraków 2016.
- Kunicka-Michalska B., *Zarys prawa karnego Hiszpanii*, Scholar, Warszawa 2009.
- Lama C. de la, *El procés (Golpe de Estado en Cataluña)*, Atlantis, Aranjuez 2018.

- León Alonso J. A., *Una reforma territorial para España*, nakład wł. aut., [b.m.] 2015.
- López Ó., *Del 15M al procés: La gran transformación de la política española*, Deusto, Barcelona 2018.
- López-Cordón Cortezo M. V., *La revolución de 1868 y la I República*, Siglo XXI, Madrid 1976.
- Łabno-Jabłońska A., *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Ławniczak A., *Geneza Konstytucji*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2015.
- Madariaga S. de, *España. Ensayo de historia contemporánea*, Espasa-Calpe, Buenos Aires 1974.
- Manjón Esteban A., *Las reconstrucciones del pasado nacional. Cataluña en el discurso de la historiografía de posguerra (1939–1959)*, Universidad de Salamanca, Salamanca 2013.
- Marcet J., Medina L. (eds.), *La política del proceso: actores y elecciones (2010–2016): el sistema político catalán en tiempos de crisis y cambio*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2017.
- Martínez Etxeberria G., *Los Territorios Históricos Vascos y su producción normativa foral: unas realidades fronterizas en busca del mejor encaje del sistema*, Ad Concordiam, Bilbao 2017.
- Martínez Marín A., *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*, Universidad de Murcia, Murcia 1989.
- Matas i Dalmasas J., González Bondia A., Jaria i Manzano J., Román i Martín L., *L'ampliació interna de la Unió Europea*, Fundació Josep Irla, Barcelona 2010.
- Mazowski K., *Kadyks 1810–1812*, Bellona, Warszawa 2018.
- Menéndez Pidal de Navascués F., Iglesias C., *Símbolos de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000.
- Mercader i Riba J., *José Bonaparte. Rey de España (1808–1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid 1983.
- Miłkowski T., Machcewicz P., *Historia Hiszpanii*, wyd. III, Ossolineum, Wrocław 2009.
- Miłkowski T. M., *Obrońca Ludu jako strażnik praw podstawowych w Konstytucji Hiszpanii z 1978 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

- Molas I., *Derecho constitucional*, wyd. III, Tecnos, Madrid 2006.
- Mołdawa T., *Kortezy Generalne Hiszpanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.
- Montaner Frutos A., *El señal del Rey de Aragón: historia y significado*, Institución «Fernando el Cático», Zaragoza 1995.
- Moradiellos E., *La España de Franco (1939–1975). Política y sociedad*, Síntesis, Madrid 2000.
- Myśliwiec M., *Katalonia na drodze do niepodległości?*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu, Bytom 2006.
- Myśliwiec M., *Pozycja partii regionalnych w systemie politycznym współczesnej Hiszpanii*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2014.
- Núñez Seixas X. M., *Suspiros de España. El nacionalismo español, 1808–2018*, Planeta, Barcelona 2018.
- Oliver Araujo J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2011.
- Orzechowska-Wacławska J., *Baskowie. Powstanie współczesnego narodu*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2014.
- Pabón J., *Cambó 1876–1947*, vol. I–III, Alpha, Barcelona 1952–1969.
- Pagès i Rejsek J., Lobo i Gil R., de Fluvià i Escorça A., *L'autonomia política de Catalunya. Orígenes, competències i organització de la Generalitat*, wyd. IV, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2005.
- Payne S. G., *Basque Nationalism*, University of Nevada Press, Reno 1975.
- Payne S. G., *En Defensa de España. Desmontando mitos y leyendas negras*, Espasa, Barcelona 2017.
- Payne S. G., *Pierwsza hiszpańska demokracja. Druga Republika (1931–1936)*, P. Skibiński (red.), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009.
- Perkowski M., *Samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
- Rebollo Delgado L., *España y su organización territorial. Antecedentes, surgimiento, evolución, problemas y propuestas*, Dykinson, Madrid 2018.
- Ríos Mazcarelle M., *Vida privada de los Borbones*, vol. 1, wyd. III, Merino, Madrid 2001.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer M., Casas Baamonde M. E. (eds.), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. 1–2, Fundación Wolters

- Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, Madrid 2018.
- Ruiz Robledo A., *El Estado autonómico*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación, Granada 1989.
  - Sánchez Badiola J. J., *Símbolos de España y de sus regiones y autonomías. Emblemática territorial española*, Visión Libros, Madrid 2010.
  - Sánchez Marín A., *Constitucionalismo español 1808–1978*, Zaqui-zami, Madrid 1994.
  - San Martino de Dromi L., *Constitución Indiana de Carlos III. La Real Ordenanza de Intendentes de 1782*, Ciudad Argentina, Buenos Aires 1999.
  - Sepúlveda I., *Historia del nacionalismo*, Santillana, Madrid 1997.
  - Serrano Martínez J. M., *España en el nuevo milenio: Realidad territorial y retos pendientes*, Universidad de Murcia, Murcia 2003.
  - Solé Tura J., Aja E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808–1936)*, Siglo XXI, Madrid 1983.
  - Solé Tura J., Aparicio Pérez M. A., *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, przetł. A. Łabno, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
  - Sroka A., *Hiszpańska droga do federalizmu*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2008.
  - Supera-Markowska M., *Zarys prawa hiszpańskiego i prawa polskiego*, wyd. II, C. H. Beck, Warszawa 2013.
  - Terol Becerra M. J. (ed.), *El Estado Autonomico in fieri. La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2005.
  - Tomás Villaroya J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Planeta, Barcelona 1976.
  - Torres del Moral A., *Constitucionalismo histórico español*, Universidad Complutense, Madrid 2009.
  - Tuñón de Lara M., Valdeón Baruque J., Domínguez Ortiz A., *Historia Hiszpanii*, przetł. S. Jędrusiak, wyd. II, Universitas, Kraków 2007.
  - Vila P., *La divisió territorial de Catalunya*, Seix & Barral, Barcelona 1977.
  - Vilches García J., *Progreso y libertad: el Partido Progresista en la revolución liberal española*, Alianza, Madrid 2001.

- Wert J. I., *Los años de Rajoy. La política de la crisis y la crisis de la política*, Almuzara, Córdoba 2020.
- Wrona J., *Analiza elementów geograficznych i ich symboliki na flagach oraz w herbach państw współczesnego świata*, Wydawnictwo AE, Kraków 2002.

## B. Artykuły

- Aparicio Pérez M. A., *Reforma estatutaria y reforma constitucional*, w: M. J. Terol Becerra (ed.), *El Estado Autonómico in fieri. La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2005.
- Aragón Reyes M., *Reforma del Estado autonómico: mejor y no sustitución del modelo*, „Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional” 2019, núm. 10.
- Arenas García R., *El procés, un intento de secesión de hecho*, w: J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (eds.), *Anatomía del procés. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.
- Arenas García R., Coll J., *La respuesta al proces desde el constitucionalismo*, w: J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (eds.), *Anatomía del procés. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.
- Bar Cendón A., *Los modelos del constitucionalismo liberal y la Constitución de 1812*, „Revista de Derecho Político” 2012, núm. 84.
- Barreiro Rivas X. L., *El nacionalismo como estrategia: fundamentos históricos y alcance político de la Declaración de Barcelona*, „Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas” 1999, vol. 1, núm. 1.
- Barrio A., *Ciudadans, de la irrelevancia a liderar la oposición*, w: J. Marcet, L. Medina (eds.), *La política del proceso: actores y elecciones (2010–2016): el sistema político catalán en tiempos de crisis y cambio*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2017.
- Barrio A., *CiU: de la mutación a la desaparición*, w: J. Marcet, L. Medina (eds.), *La política del proceso: actores y elecciones (2010–2016): el sistema político catalán en tiempos de crisis y cambio*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2017.

- Barrio A., *La rivalidad soberanista. Los postores de la subasta catalana*, w: J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (eds.), *Anatomía del proceso. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.
- Bello Paredes S. A., *Las veguerías y las provincias en Cataluña*, „Revista de Administración Pública” 2011, núm. 184.
- Bellod Redondo J. F., *Plan E: La estrategia keynesiana frente a la crisis en España*, „Revista de Economía Crítica” 2015, núm. 20.
- Beramendi González J., *Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la Segunda República*, „Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea” 2003, núm. 2.
- Bermejo Cabrero J. L., *En torno a las Cortes del Antiguo Régimen*, „Anuario de Historia del Derecho Español” 1993–1994, núms. 63–64.
- Bermejo García R., *La crisis catalana y el desgobierno de los gobiernos de España*, „Revista de la Facultad de Derecho de México” 2018, vol. 68, núm. 271.
- Bernardos Domínguez G., *Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España*, „Información Comercial Española. Revista de Economía” 2009, núm. 850.
- Bernatowicz G., *Problem baskijski*, „Sprawy Międzynarodowe” 1974, nr 6.
- Blanco Valdés R. L., *Constitución, descentralización, federalismo: ¿Qué se puede aprender de la experiencia española?*, w: M. J. Terol Becerra (ed.), *El Estado Autonomico in fieri. La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2005.
- Blas Guerrero A. de, *El debate doctrinal sobre las autonomías en las Constituyentes de la II República*, „Revista de Historia Contemporánea” 1991, núm. 6.
- Bobrowski K., *Prawo do samostanowienia narodów w prawie międzynarodowym – aktualna wykładnia*, „Krytyka Prawa” 2015, t. 7.
- Bourne A., *Pathways out of Violence: Desecuritization and Legalization of Bildu and Sortuin the Basque Country*, „Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2018, Vol. 17, No. 3.
- Bueno Armijo A., *»Consultas populares« y »Referéndum consultivo«: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial*, „Revista de Administración Pública” 2008, núm. 177.
- Calderón Calderón B., García Cuesta J. L., *Capitalidad política regional y cambios en la estructura urbana de Valladolid (1987–2012)*, „Estudios Geográficos” 2014, vol. 75 (276).

- Cámara Villar G., *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, „Revista de Derecho Político” 2018, núm. 101.
- Carrasco Durán M., *Referéndum versus consulta*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 2013, núm. 160.
- Carreras Serra F. de, *El término Nación Española en su contexto constitucional*, „Annales de la Cátedra Francisco Suárez” 2006, núm. 40.
- Celaya Ibarra A., *Significado y posibilidades del Estatuto Vasco*, „Revista Internacional de Estudios Vascos” 1988, vol. 33, núm. 1.
- Cetrà D., Casanas-Adam E., Tàrrega M., *The 2017 Catalan Independence Referendum: A Symposium*, „Scottish Affairs” 2018, Vol. 27.1.
- Checa A., *El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980: un análisis de sus resultados*, „Revista de Estudios Regionales” 1980, núm. 5.
- Clavero Salvador B., *El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 1985, núms. 46–47.
- Coll J., *El procés. De la ilusión a la insurrección frustrada*, w: J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (eds.), *Anatomía del procés. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.
- Complak K., *Stolice państw jako zagadnienie konstytucyjne*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Contreras Casado M., Cebrián Zazurca E., *La ley para la reforma política: memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia*, „Revista de Estudios Políticos” 2015, núm. 168.
- Corcuera Atienza J., *El momento constituyente i la elaboración del Estatuto de Guernica (1975–1979)*, w: L. Castells, A. Cajal (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808–2008)*, Marcial Pons, Madrid 2009.
- Cosgaya García J., *La actuación política de don Juan de Borbón ante el fallecimiento de Franco*, „Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia Contemporánea” 2006, vol. 18.
- Dandoy R., *Ethno-Regionalist Parties in Europe: A Typology*, „Perspectives on Federalism” 2010, Vol. 2, Issue 2.

- Dankowski M. Z., *An Outline History of the King's Veto in Spain*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6 (58).
- Dankowski M. Z., *Constitutional Graphic Symbols of Spain and Its Autonomous Communities*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6 (46).
- Dankowski M. Z., *Geneza i konstytucyjne podstawy autonomii bałkańskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4 (26).
- Dankowski M. Z., *Historyczno-polityczny rodowód barw hiszpańskich klubów piłkarskich*, w: E. Komorowska, D. Stanulewicz (red.), *Barwa w języku, literaturze i kulturze*, t. 9, Volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin 2018.
- Dankowski M. Z., *Influence of the Global Financial Crisis on the Separatist Aspirations of Catalonia from the Perspective of Spanish Internal Law*, „Polish Review of International and European Law” 2018, Vol. 7.1.
- Dankowski M. Z., *Kazus „korteżów”. O tłumaczeniu niektórych nazw instytucji prawnych na język polski*, w: J. Wasiluk, M. Gierczyńska-Kolas, G. Lisowska (red.), *Międzynarodowy dyskurs filologiczny*, Wydawnictwo Akademii Pomorskiej, Słupsk 2019.
- Dankowski M. Z., *The Legality of Catalan Independence Referendums*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 6 (40).
- Dankowski M. Z., *Ustrojowo-prawne aspekty współczesnego separatyzmu Katalonii*, w: V. Serzhanova, J. Wilk, K. Nowak, J. Plis (red.), *Problem państw nieuznawanych we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2019.
- Dankowski M. Z., *Zagadnienie stołeczności w regionach autonomicznych Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1 (35).
- Delgado-Fernández S., Cazorla-Martín A., *El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia*, „Revista Española de Ciencia Política” 2017, núm. 44.
- Duque Villanueva J. C., Requejo Pagés J. L., *Artículo 6*, w: M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. E. Casas Baamonde (eds.), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. 1, Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, Madrid 2018.
- Esteve Pardo J., *La experiencia provincial en Cataluña*, w: *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Diputació de Barcelona – Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis autonòmics i locals – Marcial Pons, Madrid 1996.

- Fatás Cabeza G., *El escudo de Aragón*, w: D. Fernández-Galiano (ed.), *Aragón, reino y corona*, Gobierno de Aragón, Zaragoza 2000.
- Feenstra R., *Red Ciudadana Partido X: trabajo en red por la democracia y la transparencia*, w: J. Subirats (ed.), *Ya nada será lo mismo. Los efectos del cambio tecnológico en la política de los partidos y el activismo juvenil*, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Madrid 2015.
- Fernández Barbadillo P., Ruíz Miguel C., *¿Aprobaron los Vascos la Constitución?*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 2003, núm. 122.
- Fernández Rincón A. R., Trindade E., Hellín Ortuño P. A., *Comprender la burbuja inmobiliaria en España*, „Revista Brasileira de Ciências Sociais” 2015, vol. 32, no. 95.
- Ferreira C., *Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología*, „Revista Española de Ciencia Política” 2019, núm. 51.
- Floristán Imízcoz A., *Neoforalismo, nuevos fueros y conquistas. Navarra en la Monarquía de Carlos II*, w: B. J. García García, A. Álvarez-Ossorio Alvariño (eds.), *Vísperas de sucesión: Europa y la Monarquía de Carlos II*, Fundación Carlos de Amberes, Madrid 2015.
- Frago Clols L., *Aproximación al independentismo en Cataluña a partir de sus fronteras*, w: J. Farinós Dasí, J. F. Ojeda Rivera, J. M. Trillo Santamaría (eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno*, AGE/Geocrítica, Barcelona 2019.
- Freixes Sanjuán T., Gavara de Cara J. C., *Conclusiones: ¿Repensar la Constitución es necesario?*, w: T. Freixes Sanjuán, J. C. Gavara de Cara (eds.), *Repensar la constitución. Ideas de una reforma de la Constitución de 1978: reformas y comunicación dialógica*, vol. 2, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2016.
- Fusi Aizpúrua J. P., *El problema vasco: de los fueros al Estatuto de Gernica*, „Revista del Departamento de Derecho Público” 1979–1980, núm. 5.
- Garrido Mayol V., *Evolución del Estado Autonómico y reforma de los estatutos*, „Revista de Derecho Político” 2000, núms. 48–49.
- Gil Crespo A., *La geografía en Cataluña: el problema de las comarcas*, „Espacio, Tiempo y Forma, Serie VI, Geografía” 1989, vol. 2.

- Gómez Díaz J., *División territorial de España. Provincias y partidos judiciales. 175 años*, „Toletum: Boletín de la Real Academia de Bellas Artes y Ciencias Históricas de Toledo” 2008, núm. 55.
- González Calleja E., «*Bon cop de falç!*» *Mitos e imaginarios bélicos en la cultura del catalanismo*, „Historia y Política” 2005, núm. 14.
- González García J. V., *Hacia un desarrollo federal de la Constitución española*, „Sistema” 2018, núm. 251–252.
- Henning A., Meyer-Resende M., *Bedingungen der Aktivierung von moralpolitischen Konflikten. Konservativ-religiöse Identitäten und die religiöse Konfliktlinie in der spanischen Debatte um die Verschärfung des Abtreibungsgesetzes nach 2010*, w: I. J. Werkner, O. Hidalgo (Hrsg.), *Religiöse Identitäten in politischen Konflikten*, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Hernaiz M., *Konstytucyjne podstawy hiszpańskiego systemu wspólnot autonomicznych*, „Politeja” 2008, nr 1 (9).
- Hernández Bravo de Laguna J., *El nacionalismo y el regionalismo canarios en torno al siglo XX*, „Cuadernos del Ateneo” 2004, núm. 18.
- Iwanek J., *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, w: J. Iwanek (red.), *Oblicza decentralizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996.
- Jakóbczyk P., *Konstytucja Kadyska z 1812 r.: kontynuacja czy zerwanie z tradycją?*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1999, t. 64.
- Jiménez F., *La corrupción en un país sin corrupción sistémica: un análisis de los casos Bárcenas, Palau y ERE*, w: J. Estefanía Moreira (ed.), *Informe sobre la democracia en España 2014: Democracia sin política*, Catarata, [Madrid] 2014.
- Kaliński M., *Nacjonalizm*, w: J. Malczewski, M. Kaliński, P. Eckhardt (red.), *Nacjonalizm. Historyczne i współczesne oblicza*, Koło Naukowe Historii Doktryn WPiA UJ, Kraków 2012.
- Królikowski W., *Hiszpania 1923: Pronunciamiento generała Primo de Rivero*, w: *Przewroty i zamachy stanu. Europa 1918–1939*, Czytelnik, Warszawa 1981.
- La Pégola A., *Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 1985, núm. 13.

- Leguina Villa J., *Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 1981, vol. 1, núm. 3.
- Linde Panigua E., Herrero M., *El Referendum: De las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución*, „Revista de Estudios Políticos” 1978, núm. 2.
- Llorach J., *El realto del expolio. El triunfo de Junqueras*, w: J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (eds.), *Anatomía del procés. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.
- Llorens Ferrer M., *La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático*, „Revista catalana de dret públic” 2013, núm. 46.
- Lobera J., *De movimientos a partidos. La cristalización electoral de la protesta*, „Revista Española de Sociología” 2015, núm. 24.
- López Basaguren A., *El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco entre mito y realidad*, w: J. M. Vidal Beltrán, M. Á. García Herrera (eds.), *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. 1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2005.
- Malilla M. J., Frax E., *Libertad de industria y comercio. El derecho de propiedad*, „Ayer” 1999, núm. 34.
- Marcuello Benedicto J. I., *División de poderes y proceso legislativo en el sistema constitucional de 1812*, „Revista de Estudios Políticos” 1996, núm. 93.
- Mari-Klose P., *Cataluña deshilachada. Procesos de desintegración de una comunidad imaginada*, w: J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (eds.), *Anatomía del procés. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.
- Marín Murillo F., Armentia Vizueté J. I., Caminos Marcet J. M., *El anuncio del cese de la actividad de ETA en los diarios españoles: Análisis de las portadas desde la teoría del framing*, „Trípodos” 2014, núm. 34.
- Martín Núñez E., *The Referendum and Popular Consultations in the Autonomous State*, „Perspective on Federalism” 2012, Vol. 4, Issue 1.
- Martínez Díez G., *Genesis histórica de las provincias españolas*, „Anuario de Historia de Derecho Español” 1981, núm. 51.

- Más Hesse M., Troncoso Ramón R., *La práctica del poder moderador durante el reinado de Amadeo I de Saboya*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 1987, núm. 55.
- Membrado-Tena J. C., *Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española*, „Documents d'Anàlisi Geogràfica” 2016, vol. 62/2.
- Meyenberg Y., *Disputar la democracia. El caso de Podemos en España*, „Nueva Época” 2017, Año 62, núm. 230.
- Mir y Bagó J., *La regulación de las vequerías en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, „Anuario de Gobierno Local” 2006, núm. 1.
- Molas I., *Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos*, w: P. De Vega (ed.), *Teoría y práctica de los partidos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid 1977.
- Molina I., *Independetismo e integración europea: la posible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado*, „Análisis del Real Instituto Elcano” 2012, núm. 80.
- Molina I., *La dimensión internacional y europea del proceso*, w: J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (eds.), *Anatomía del proceso. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.
- Mołdawa T., *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Hiszpanii*, w: R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Morán M., *La división territorial en España: 1825–1833*, „Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica” 1990, núm. 247.
- Myśliwiec M., *Partie nacjonalistyczne u progu XXI wieku. Przykład Hiszpanii*, w: M. Jeziński (red.), *Współczesne nacjonalizmy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Myśliwiec M., *System wyborczy w państwie wielonarodowym. Analiza przypadku Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Myśliwiec M., *Wpływ kryzysu gospodarczego 2008 roku na działanie systemu politycznego współczesnej Hiszpanii*, w: T. Kubin, M. Lorencka, M. Myśliwiec, *Wpływ kryzysu gospodarczego na działanie systemu politycznego. Analiza przypadków Grecji, Hiszpanii i Włoch*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017.
- Nacarino-Bravo A., *La convergencia nacionalpopulista*, w: J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (eds.), *Anatomía del proceso. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.

- Nel-Lo i Colom O., *El planeamiento territorial en Cataluña*, „Cuadernos Geográficos” 2010, 47/2.
- Núñez Seixas X. M., *Conservadores y patriotas: El nacionalismo de la derecha española ante el siglo XXI*, w: C. Taibo Arias (ed.), *Nacionalismo español, esencias, memoria e instituciones*, Catarata, Madrid 2007.
- Oliver Araujo J., Calafell Ferrá V. J., *De Juan Carlos I a Felipe VI: ¿Algo nuevo bajo el sol?*, „Corts: Anuario de derecho parlamentario” 2017, núm. 29.
- Oñate P., *Los partidos políticos*, w: R. Del Águila (ed.), *Manual de ciencia política*, wyd. V, Trotta, Madrid 2008.
- Pankowski R., *Hiszpańska droga*, „Więź” 1997, nr 3.
- Pereles-Ribes J. F., Ramón-Rodríguez A. B., Such-Devesa M. J., Moreno-Izquierdo L., *Effects of political instability in consolidated destinations: The case of Catalonia (Spain)*, „Tourism Management” 2019, No. 70.
- Pérez-Serrano N., *La Diputación permanente de Cortes en nuestro derecho constitucional histórico*, „Anuario de Historia del Derecho Español” 1932, núm. 9.
- Perucho A., *Kwestja katalońska*, w: A. Patkowski (red.), *Ruch regionalistyczny w Europie*, t. 1, Wydawnictwo Sekcji Regionalistyczno-Krajoznawczej ZNP, Warszawa 1934.
- Portillo Valdés J. M., *Las ideologías de foralidad (1808–1876)*, w: L. Castells, A. Cajal (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808–2008)*, Marcial Pons, Madrid 2009.
- Puig-Samper M. Á., *La Constitución de Cádiz y la cuestión americana*, w: C. Taracha (ed.), *Polonia y España. Primeras constituciones*, Wydawnictwo Werset, Lublin 2013.
- Ramón J. C. de, *Las enseñanzas de la crisis catalana ¿Un nuevo proyecto para España?*, w: J. Coll, I. Molina, M. A. Maldonado (eds.), *Anatomía del procés. Claves de la mayor crisis de la democracia española*, Debate, Barcelona 2018.
- Rebollo Delgado L., *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978*, „Revista de Derecho Político” 2018, núm. 101.
- Rico G., Liñeira R., *Bringing Secessionism into the Mainstream: The 2012 Regional Election in Catalonia*, „South European Society and Politics” 2014, Vol. 19/2.

- Ridaura Martínez M. J., *Las reformas de la Constitución Española de 1978*, „Corts. Anuario de derecho parlamentario” 2018, núm. extra 31.
- Riedel S., *Secession or Solidarity: Catalonia Will Not Get Both Simultaneously*, “SWP Comments” 2018 No. 22.
- Riquer i Permanyer B. de, *Aproximación al nacionalismo español contemporáneo*, „Studia Historica – Historia Contemporánea” 1994, vol. 12.
- Rodríguez Mesa C., *Discurso y prácticas políticas del catalonismo: del nacionalismo al independentismo instrumental*, w: S. Forti, A. González, E. Ucelay-Da Cal (eds.), *El proceso separatista en Cataluña. Análisis de un pasado reciente (2006–2017)*, Comares, Granada 2017.
- Rollán D., Omar V., *La opinión pública catalana antes y después del 27S*, „Aposta. Revista de Ciencias Sociales” 2016, núm. 71.
- Rovira E. A., *Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña*, „Revista d’estudis autònomic i federals” 2018, núm. 27.
- Rubio Pobes C., *La primera bandera de Euskal-Erria*, „Sancho el sabio: Revista de cultura e investigación vasca” 2004, núm. 20.
- Skrzypczak T., *Elementy podstaw autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Studia Nauk Politycznych” 1984, nr 2 (68).
- Stankiewicz W., *Specyfika ujawnienia się terroryzmu narodowego na przykładzie baskijskiej Euskadi Ta Azkatasuna*, „Studia Europejskie” 2001, t. 8.
- Tajadura Tejada J., *El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: nación, realidad nacional y derechos históricos*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2011, núm. 27.
- Tajadura Tejada J., *La reforma de la Constitución (arts. 166–169)*, w: T. Freixes Sanjuán, J. C. Gavara de Cara (eds.), *Repensar la constitución. Ideas de una reforma de la Constitución de 1978: reformas y comunicación dialógica*, vol. 1, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2016.
- Torres del Moral A., *Concepción pansimbolista de la Monarquía parlamentaria*, „Corts. Anuario de derecho parlamentario” 2004, núm. 15.
- Torres del Moral A., *El inicio del constitucionalismo español*, „Anuario de Derecho Parlamentario” 2012, núm. 26.
- Tudela Aranda J., *El derecho a decidir y el principio democrático*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2016, núm. 37.

- Uriarte Santamarina P. L., *El Concierto Económico: concepción, negociación y críticas*, „Iura Vasconiae” 2014, núm. 11.
- Uriarte Santamarina P. L., *El Concierto Económico de 1981*, w: J. Agirreazkuenaga Zigorraga, E. J. Alonso Olea (eds.), *Haciendas forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro*, Ad Concordiam, Bilbao 2011.
- Urrutia Abaigar V., *El Concierto Económico en la Opinión Pública*, w: J. Agirreazkuenaga Zigorraga, E. J. Alonso Olea (eds.), *Haciendas forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro*, Ad Concordiam, Bilbao 2011.
- Varela Suanzes-Carpegna J., *La monarquía en la historia constitucional española*, „Revista de Derecho Político” 2018, núm. 101.
- Vaubel R., *Secession in the European Union*, „Economic Affairs” 2013, Vol. 33, No. 3.
- Vigo Trasancos A., *A Coruña. Historia e imagen de un puerto atlántico*, w: M. Lozano Bartolozzi, V. Méndez Hernán (eds.), *Patrimonio cultural vinculado con el agua. Paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, Junta de Extremadura, Editora Regional de Extremadura, Universidad de Extremadura, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Mérida 2014.
- Vilas Nogueira J., *Los partidos políticos en España*, w: R. Del Águila (ed.), *Manual de ciencia política*, wyd. V, Trotta, Madrid 2008.
- Vilar M. J., *El primer proyecto liberal de división provincial de España. El propuesto por Felipe Bauzá y revisado por Miguel de Lastarria, 1813–1814*, „Anales de Historia Contemporánea” 2004, núm. 20.
- Villaverde Menéndez I., *Artículo 5*, w: M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. E. Casas Baamonde (eds.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid 2018.

### III. Strony internetowe instytucji

#### A. Partie polityczne

- Ciudadanos – [www.ciudadanos-cs.org](http://www.ciudadanos-cs.org)
- Junts Per Catalunya – [www.juntspercatalunya.cat](http://www.juntspercatalunya.cat)
- Partido Popular – [www.pp.es](http://www.pp.es)
- Partido Socialista Obrero Español – [www.psoe.es](http://www.psoe.es)

- Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco (EAJ – PNV) – [www.eaj.pnv.eus](http://www.eaj.pnv.eus)
- Partido X – [www.partidox.org](http://www.partidox.org)
- Podemos – [www.podemos.info](http://www.podemos.info)
- Vox – [www.voxespana.es](http://www.voxespana.es)

## B. Inne instytucje

- Gabinet d'Estudis Socials i Opinió Pública, S.L (GESOP, Gabinet Studiów Społecznych i Opinii Publicznej Sp. z o.o.) – [www.gesop.net](http://www.gesop.net)
- Instituto de Derecho Público (IDP, Instytut Prawa Publicznego) – [www.idpbarcelona.net](http://www.idpbarcelona.net)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, Narodowy Instytut Statystyczny) – [www.ine.es](http://www.ine.es)
- Metroscopia – [www.metroscopia.org](http://www.metroscopia.org)
- Polska Agencja Prasowa (PAP) – [www.pap.pl](http://www.pap.pl)
- Radiotelevisión Española (RTVE, Radio i Telewizja Hiszpańska) – [www.rtve.es](http://www.rtve.es)

## IV. Dzienniki i czasopisma

- „Crónica Global”
- „Diario de Cádiz”
- „El Confidencial”
- „El Diario”
- „El Mundo”
- „El País”
- „La Razón”
- „La Vanguardia”
- „Voz de Barcelona”