

Katarzyna Wlazlak

Uniwersytet Łódzki

Prawne aspekty autonomii regionalnej w Hiszpanii

SŁOWA KLUCZOWE: autonomia regionalna, regiony w Hiszpanii, statuty autonomiczne, Katalonia, Kraj Basków, dążenia niepodległościowe

KEYWORDS: regional autonomy, regions in Spain, the autonomous statutes, Catalonia, Basque Country, striving for independence

Wprowadzenie

Ciekawie nakreślona tematyka – jak w przypadku konferencji *¿Adónde vas, España? Situación política en España en el umbral del XX y XXI siglo* – zawsze prowadzi do twórczego dyskursu naukowego. W prezentowanym artykule w szczególności akcentowane są aspekty prawne, nie ulega jednak przy tym wątpliwości, że problemy autonomii regionalnej w Hiszpanii stwarzają również doskonały asumpt do szerszych badań interdyscyplinarnych, zarówno w odniesieniu do diagnozy dotychczasowych przemian ustrojowych, jak też wskazania możliwych scenariuszy rozwoju. Gwarantowana na mocy prawa autonomia regionalna miała w założeniu służyć rozładowaniu napięć społecznych i tendencji separatystycznych. W Hiszpanii tego rodzaju problemy pojawiały się od dawna, a doświadczenia autonomii regionalnej, w szczególności te z ostatnich lat, powodują nawarstwianie się różnorodnych wątpliwości i pytań o prawnoustrojową przeszłość państwa.

Pojęcie autonomii regionalnej

Autonomia, z gr. *autos* – sam, *nomos* – prawo, oznacza niezależność, niezawisłość, samodzielność, samostanowienie. Jako pojęcie publicznoprawne autonomia regionalna (szerzej: terytorialna, swym zakresem obejmująca inne – poza regionami – jednostki, np. we Włoszech *enti autonomi* to zarówno gminy, prowincje, regiony, jak i miasta metropolitarne) nie jest jednoznaczna, może występować w różnych kontekstach

ustrojowych i realizować różne cele polityczne¹. Jednostki autonomiczne nie są niepodległe, ale nie są też całkowicie podporządkowane władzom państw, w skład których wchodzi lub też od których zależą². Można się zgodzić z tym, że autonomia to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, że terytorium bądź terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i ze względu na nią mają ustanowiony przez tę władzę zakres praw szerszy od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa³.

Zakres praw jednostek autonomicznych jest jednakże szerszy także od tego, który przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego. Określenia „samorząd” i „autonomia” nie są synonimami i nie powinny być używane zamiennie⁴ przede wszystkim dlatego, że samorząd terytorialny jest formą decentralizacji władzy publicznej, a z autonomią terytorialną wiąże się jeszcze decentralizacja władzy ustawodawczej. W systemie prawa, oprócz ustawodawstwa krajowego, znajdują się normy zawarte w statutach wspólnot autonomicznych oraz uchwalane przez nie ustawy⁵. Regiony autonomiczne np. mogą mieć uprawnienia ustawodawcze do regulowania statusu samorządu lokalnego, w efekcie czego nieraz będzie on ukształtowany odmiennie w różnych regionach państwa⁶. Takie uprawnienia nie przysługują regionom typu samorządowego. Inaczej w ogóle kształtuje się proces ustanawiania autonomii regionalnej i samorządu regionalnego. W tym znaczeniu autonomia stanowi swoisty *bottom-up regionalism* (regionalizm oddolny), dopiero na koniec skutkujący nadaniem autonomii regionalnej przez władze centralne, z kolei samorząd to pewien *top-down regionalism* (regionalizm odgórny), charakterystyczny dla Francji czy Polski⁷.

¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 40.

² L. Antonowicz, *Autonomia terytorialna ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995, t. XXXVI, s. 25.

³ K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 86.

⁴ J. Langrod, *Encyklopedia nauk politycznych (zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, t. I, Warszawa 1936, s. 212; J. Iwanek, *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Społeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, red. J. Liszka, Ustroń 2000, s. 173.

⁵ J. Ferrando Badia, *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, „Revista de Estudios Regionales” 1981, nr 7, s. 133; M. Rachwał, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Hiszpanii – analiza obowiązujących regulacji prawnych*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 377.

⁶ M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 4.

⁷ Zob. M. Keating, *Is there a regional level of government in Europe?*, [w:] *Regions in Europe*, red. P. Le Galès, C. Lequense, London–New York 1998, s. 13–18.

Autonomia regionalna w Europie

In genere problem autonomii regionalnej w Europie dotyczy dwóch typów państw. Pierwszy z nich stanowią państwa z powszechną autonomią regionalną, w doktrynie określane jako tzw. państwa regionalne⁸. Taki status mają Włochy i Hiszpania, w których zasada powszechnej autonomii terytorialnej została wyrażona odpowiednio w Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. oraz w Konstytucji Hiszpanii z 29 grudnia 1978 r. Na skutek nadania autonomii wszystkim regionom tych państw pojawiła się nowa koncepcja państwa regionalnego, inaczej – zregionalizowanego państwa unitarnego (*regionalized unitary state*). Ten specyficzny model państwa, chociaż jeszcze niezbyt klarowny, stosunkowo mało utrwalony i nie całkiem porównywalny w skali międzynarodowej, w doktrynie jest określany jako pewna forma pośrednia między państwem federalnym a państwem unitarnym o strukturze zdecentralizowanej⁹. W latach 1980-1993 do tej grupy państw należała również Belgia, która następnie zmieniła ustrój z unitarnego na federalny, a regiony autonomiczne tego państwa (Flandria, Walonia i Bruksela) stały się regionami federalnymi.

Drugi typ stanowią państwa z autonomią regionalną wprowadzoną na zasadzie wyjątku (Portugalia, Finlandia, Dania). Na gruncie prawa regiony w tych państwach są, co do zasady, jednostkami administracyjnymi (funkcjonalnymi) lub samorządowymi. Tylko jeden/dwa z nich uzyskały autonomię regionalną na skutek wyjątkowego charakteru regionu, w szczególności specyficznego położenia geograficznego – zazwyczaj wyspiarskiego czy archipelagu. W tym trybie autonomia regionalna została nadana w 1976 r. portugalskim *provincias ultramarinas* (regionom zamorskim): Azorom i Maderze, a także niektórym regionom w państwach skandynawskich: fińskim Wyspom Alandzkim (1921), duńskim Wyspom Owczym (1946) i Grenlandii (1978). Specyficzna – niemająca wprawdzie charakteru *stricte* terytorialnego, ale wiążąca się z posiadaniem własnego parlamentu – jest autonomia regionalna Samów (Lapończyków) rozproszonych w Finlandii, Szwecji i Norwegii. W latach 1920-1945 status autonomiczny miało również województwo śląskie, którego odrębny ustrój

⁸ G. Ambrosini, *Autonomia regionale a federalismo (Austria, Spagna, Germania, URSS)*, Roma 1945; U. Rambelli, *Le autonomie locali nel diritto pubblico*, Roma 1976, s. 132 i n.; T. Skrzypczak, *Regiony jako element struktury niektórych państw Europy Zachodniej*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9, s. 87-95; M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 61; M. Domagała, J. Iwanek, *Państwo lokalne, państwo regionalne*, [w:] *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2000, s. 140-150.

⁹ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 40; K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 22.

administracyjny regulowała ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego¹⁰.

Autonomia regionalna w Hiszpanii

Powstanie regionów autonomicznych

Wśród państw z autonomią regionalną Hiszpania wydaje się obecnie najciekawszym przykładem. Zarówno bowiem rozwiązania prawne przyjęte w tym państwie, jak i jego praktyczne doświadczenia najwyraźniej pokazują, że autonomia regionalna jest problemem doniosłym społecznie, prawnie i politycznie, wieloaspektowym, do tego wciąż otwartym, zmiennym i rodzącym różne dylematy. Dynamiczny charakter przemian powoduje jednocześnie zacieranie się różnic między państwem regionalnym i klasycznym państwem federalnym. Hiszpania jest interesującym przykładem także dlatego, że z jednej strony stosunkowo długo (aż do połowy lat 70. ubiegłego wieku) pozostawała państwem silnie scentralizowanym, a z drugiej strony od dawna pojawiały się tam – do dziś występujące – duże zróżnicowania regionalne natury narodowościowej, językowej, etnicznej, kulturowej. Wynikały one przede wszystkim z uwarunkowań historycznych i szczególnego przywiązania do regionalnych tradycji¹¹. W większości u obywateli Hiszpanii kształtował się nie tyle patriotyzm w kategorii państwa, ile patriotyzm regionalny¹².

Jeszcze w połowie lat 70. XX w. mogło się wydawać, że autonomia regionalna nie będzie mieć konstytucyjnych podstaw prawnych i takiego zakresu władzy jak ten, który już wówczas charakteryzował włoskie regiony. Przez niemal 40 lat afirmacja odrębności regionalnych w Hiszpanii była zakazana i traktowana jako szczególnego rodzaju przejaw separatyzmu, na równi z przestępstwem. Konsekwentnie było realizowane główne założenie ideologiczne państwa, które sprowadzało się do hasła: *España: ¡Una, grande y libre!* („Hiszpania: jedna, wielka i wolna!”). Do tekstów aktów prawnych różnej rangi, w tym ustawy zasadniczej, wprowadzano charakterystyczne sformułowania typu: „Hiszpania jest zjednoczona w przeznaczeniu (*unidad de destino*) [...]”. Wszelkie knowania przeciw tej jedności są niedopuszczalne. Wszelki separatyzm jest przestępstwem, wobec którego będziemy bezlitośni”; „Państwo jest totalitarnym instrumentem w służbie integralności Ojczyzny”; „jednym z podstawowych zasad państwa, poprzez dyscyplinę edukacji, jest wykształcenie ducha narodowego, silnego i jednolitego

¹⁰ Dz.U. Nr 73, poz. 497 ze zm. (uchylona).

¹¹ J. Sługocki, *Regiony i regionalizacja w państwie unitaryjnym*, [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, red. K. Nowacki, R. Russano, Wrocław 2008, s. 190.

¹² A. Cobban, *The Nation State and National Self-Determination*, London 1969, s. 252.

oraz utrwalanie w duszach przyszłych generacji umiłowania i dumy z Ojczyzny¹³. Rządy autorytarne gen. Francisca Franco przyczyniły się do wzmocnienia poczucia dyskryminacji i odrębności regionalnych, w szczególności u Katalończyków, Basków i Galicyjczyków, w końcu doprowadzając do wojny domowej i ostatecznie do przyznania autonomii regionalnej na gruncie prawa.

Prawnoustrojowe podstawy działania

Wśród 17 hiszpańskich *comunidades autónomas* (wspólnot autonomicznych) są obecnie regiony zarówno z silnym poczuciem odrębności regionalnej (Katalonia, Kraj Basków), o „niedawnym poczuciu regionalizmu”¹⁴ (Walencja, Asturia), jak również z dominującą tożsamością hiszpańską (Madryt, Aragonia). Instytucjonalne ramy dla powszechnej autonomii regionalnej określa Konstytucja Hiszpanii z 29 grudnia 1978 r. Kluczowe znaczenie dla autonomii ma art. 2, który z jednej strony akcentuje nierozdzielność i niepodzielność narodu hiszpańskiego, wspólnej i niepodzielnej ojczyzny wszystkich Hiszpanów (unitarny charakter państwa – przyp. K.W.), a z drugiej strony uznaje i zapewnia prawo do autonomii stanowiących go narodowości i regionów oraz solidarności między nimi. Hiszpańskie wspólnoty autonomiczne mają uprawnienia prawotwórcze i administracyjne, z których korzystają na zasadzie wyłączności. Do ich wykonywania konstytucja wyposaża ponadto w określony zespół uprawnień finansowych, pozwalających zdobywać, gromadzić i wydatkować środki pieniężne, chociaż aktualnie z większej autonomii finansowej korzystają tylko Nawarra i Kraj Basków.

Szczegółowe podstawy prawne organizacji i działalności regionów określają statuty autonomiczne wspólnot (pierwsze były przyjmowane w latach 1979-1983). Te akty, po zatwierdzeniu przez hiszpański parlament (Kortezy), stanowią integralną część porządku prawnego w państwie (art. 147 ust. 1 konstytucji). Statuty wspólnot hiszpańskich mają – inaczej niż we Włoszech – jednakową moc prawną, swoistych *lex sui generis*, ale każdy region w swoim statucie może różnie regulować organizację i granice swojej aktywności. W efekcie każdy region ma odrębny statut i różny zakres samodzielności. Niejednakowo są określane chociażby organy wspólnot autonomicznych: stanowiące (zgromadzenie ustawodawcze, parlament, kortezy, rada generalna, junta, deputacja generalna, zgromadzenie regionalne) oraz wykonawcze (rząd regionalny, rząd, rada wykonawcza, rada rządowa) na czele z prezydentem. W niektórych wspólnotach

¹³ Zob. T. Skrzypczak, *U źródeł autonomii terytorialnej w rozwiązaniach ustrojowych Hiszpanii (społeczne, polityczne i prawne aspekty zagadnień mniejszościowych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki Katalonii i Kraju Basków)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12, s. 86 i n.

¹⁴ J. Alonso Fernández, *La Nueva Situación Regional*, Madrid 1990, s. 60.

powoływane są dodatkowo organy doradcze typu rady (Kraj Basków). Konstytucja przewiduje ponadto liczne możliwości wprowadzenia różnic między poszczególnymi wspólnotami, np. nadanie niektórym wspólnotom języków urzędowych (art. 3 ust. 2).

Nie ulega wątpliwości, że hiszpańska konstytucja zapewnia elastyczny system autonomii regionalnej, nie podając sztywnej definicji jej zakresu¹⁵. Poza wyraźnie rozdzielonymi kompetencjami pomiędzy państwo a wspólnoty autonomiczne, istnieją kompetencje równorzędne oraz konkurencyjne¹⁶. Sprawy należące do właściwości państwa są dzielone na trzy grupy: 1) sprawy, za które państwo ponosi wyłączną odpowiedzialność w zakresie legislacji i egzekutywy, 2) sprawy, dla których przewidziana jest uzupełniająca działalność legislacyjna i administracyjna, 3) sprawy, za które państwo ponosi wyłączną odpowiedzialność w niektórych ich aspektach, wspólnoty zaś zajmują się pozostałymi zagadnieniami¹⁷. Artykuł 148 konstytucji nie stanowi zamkniętego katalogu spraw, które obligatoryjnie miałyby podlegać regulacji statutowej. Przepis ten jest określany jedynie jako wskazówka w odniesieniu do zakresu zadań państwa, jakie może wykonywać wspólnota autonomiczna¹⁸. Jednocześnie zakres kompetencyjny wspólnot nie musi być kompletny *a priori*, ponieważ konstytucja w art. 150 ust. 1 i w art. 150 ust. 2 przewiduje możliwości poszerzenia tych kompetencji. Wobec tego system prawny ma, jak podkreśla się w doktrynie, charakter dynamiczny i w ujęciu teoretycznym nie jest możliwe „zamknięcie” zakresów kompetencyjnych zarówno państwa (art. 149), jak i wspólnot autonomicznych (art. 148)¹⁹. Te rozwiązania, pozostawione interpretacji zwykłemu ustawodawcy, rodzą w istocie wiele problemów. Część z nich udało się rozstrzygnąć Trybunałowi Konstytucyjnemu.

W praktyce wspólnoty autonomiczne korzystają ze szczególnie dużego zakresu władzy wykonawczej, przy czym szeroki może być też zakres władzy ustawodawczej. Niektóre kompetencje zasadniczo nie odbiegają od tych, które przypadają regionom federalnym, np. w sprawach zagranicznych. Katalonia w swych relacjach z państwami jest bardzo zbliżona do pozycji samoistnego podmiotu²⁰. Statut tego regionu dopuszcza nawiązywanie stosunków międzynarodowych nie tylko za pośrednictwem państwa, ale również z możliwością bezpośredniego podejmowania inicjatyw zagranicznych. Na bardzo szeroki zakres autonomii regionalnej wskazują także tendencje do zastępowania

¹⁵ J. Sługocki, *Regiony i regionalizacja...*, s. 192.

¹⁶ K. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 96.

¹⁷ J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 261.

¹⁸ J. Karp, *Królestwo Hiszpanii*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007, s. 216.

¹⁹ M. Kozłowska, *Instrumenty decentralizacji regionalnej na przykładzie włoskich regionów i hiszpańskich wspólnot autonomicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 49.

²⁰ M. Dłużyk, W. Kabański, *Perspektywy rozwoju regionów – Kraju Basków i Katalonii w kontekście ustrojowym niepodzielnego państwa hiszpańskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 78.

centralizmu państwowego centralizmem regionalnym w gminach i prowincjach samorządowych. Jakub Piecuch zwrócił uwagę, że nie tylko administracja centralna przejawia tendencje do monopolizowania władzy w państwie. Jednostki samorządu lokalnego zarzucają organom wspólnot autonomicznych, że ich działania zmierzają do rozszerzenia swej strefy wpływów i naśladowania praktyk stosowanych przez administrację państwową. Szczególnym tego przejawem są próby tworzenia lokalnych filii organów funkcjonujących na szczeblu regionalnym i podporządkowania sobie w ten sposób administracji dwóch poziomów samorządowej władzy lokalnej w Hiszpanii²¹.

Państwo sprawuje kontrolę nad prawidłowym wykonywaniem zadań powierzonych wspólnotom autonomicznym poprzez: Trybunał Konstytucyjny (w zakresie konstytucyjności prawa wspólnot z postanowieniami ustawy organicznej powołującej wspólnotę), rząd i Radę Stanu (w zakresie wykonywania funkcji delegowanych), sądy administracyjne (w zakresie administracji autonomicznej oraz stanowionej przez nie prawa) oraz Trybunał Obrachunkowy (w zakresie gospodarki i budżetu).

Perspektywy rozwoju

Na tle współczesnych tendencji do zwiększania władzy hiszpańskich wspólnot autonomicznych, poszerzania zakresu ich kompetencji, rodzić się będzie pytanie: *¿Adónde vas, España?* Konstytucja Hiszpanii w art. 145 ust. 1 *explicite* wyklucza możliwość federalizacji państwa. Można mieć mimo tego pewne wątpliwości, czy hiszpańska autonomia regionalna opiera się już na trwałych, stabilnych podstawach prawnoustrojowych, czy może jednak jest i okaże się w przyszłości „swoistym wstępem” do zerwania z jednolitym charakterem państwa i zmiany jego ustroju z unitarnego na federalny. Te wątpliwości wydają się niebagatelne szczególnie w porównaniu z autonomią regionalną Belgii z lat 1980-1993. Przykład tego państwa – coraz częściej akcentowany w kontekście hiszpańskich rozwiązań – dowodzi, że taka zmiana jest w istocie możliwa. Zdaniem Huberta Izdebskiego hiszpańską autonomię regionalną można uznać za stałą formułę ustrojową, a nie, jak w Belgii, za rozwiązanie typu przejściowego. Autonomia ta nie wykazuje bowiem, z wyjątkiem niektórych aktów władz Katalonii, tendencji do przeradzania się w federalizm²². Wielu autorów dostrzega jednak w Hiszpanii wyraźne tendencje federalistyczne, nieraz podkreślając, że w tym przypadku mniej odpowiednio jest używanie określenia „państwo regionalne”, a bardziej – quasi-federalne²³ (podobnie jak dawniej w odniesieniu do Belgii).

²¹ J. Piecuch, *Hiszpania w Unii Europejskiej. Aspekty rozwoju regionalnego*, Warszawa 2004, s. 112.

²² H. Izdebski, *op. cit.*, s. 42.

²³ Zob. S. Oliwniak, *Hiszpania – państwo wspólnot*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 11, s. 67; W. Żelazny, *Region w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1, s. 73; M.A. Aquilar, *Nie do-*

Nie sposób nie dostrzec specyficznych działań niektórych hiszpańskich wspólnot autonomicznych, w szczególności sposób nasilających się w ostatnim dziesięcioleciu. Wzrastają napięcia pomiędzy polityczną wolą unifikacji regionalnej i wolą regionów dążących do utrzymania, a nawet pogłębiania się odrębności regionalnych. Pogłębia się jednocześnie podział na regiony bogate i biedne, co przekłada się także na problemy finansowo-gospodarcze Hiszpanii, w tym w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej. Pewnym paradoksem jest, że żądania separatystyczne zgłaszają wspólnoty korzystające z najszerzego w państwie zakresu autonomii regionalnej – Katalonia i Kraj Basków. Są to regiony od dawna wykazujące silne zróżnicowania regionalne. Słabe przywiązanie do tradycji i historii państwa oraz słaba tożsamość z Hiszpanią przyczyniają się do tego, że autonomia – z punktu widzenia interesów tych regionów – nie jest jeszcze dla nich wystarczająca.

Dyskusje na temat dążeń niepodległościowych Katalonii i Kraju Basków nasiliły zmiany dokonywane przez te regiony w statutach autonomicznych. Daleko posuniętą niezależność od władzy centralnej przewidywał statut przyjęty w 2006 r. przez Katalonię. Część postanowień tego statutu Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 czerwca 2010 r. uznał za niekonstytucyjne. W Korteżach wykreślono m.in. postanowienia o przyznaniu Katalonii większej samodzielności finansowej, jeszcze większej samodzielności na arenie międzynarodowej oraz kontroli nad wszystkimi portami morskimi i lotniczymi. W aspekcie symbolicznym największe kontrowersje wzbudziło zastąpienie w preambule statutu określenia „narodowość” terminem „naród kataloński”, a także artykuł wprowadzający pojęcie obywatelstwa katalońskiego.

Parlament Kraju Basków zaś w 2008 r. zaproponował zorganizowanie referendum w sprawie rozpoczęcia negocjacji o „pakcie demokratycznym na temat prawa narodu baskijskiego do decydowania o sobie”. Ta inicjatywa została zablokowana przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 11 września 2008 r. podniósł, że na gruncie konstytucji nie można mówić o narodzie baskijskim jako podmiocie suwerennym, zdolnym do podejmowania negocjacji w celu modyfikacji ustawy zasadniczej, będącej wyrazem woli całego – jednego i niepodzielnego – narodu hiszpańskiego²⁴.

Referenda niepodległościowe, niemające jednak wiążącego i legalnego charakteru, wielokrotnie przeprowadzała Katalonia²⁵. Frekwencja i osiągnięte wyniki miały być w tych referendach różne, np. w ostatnim, zorganizowanym w listopadzie 2014 r.,

kończona Hiszpania, „Gazeta Wyborcza” z 3 lipca 1997 r.; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002, s. 239; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 64; J. Piecuch, *op. cit.*, s. 109.

²⁴ Zob. A. Krzywoń, *Współczesne problemy autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 3, s. 107.

²⁵ Zob. K. Właźlak, *Współczesne problemy autonomii regionalnej w Europie*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 8, s. 39.

nawet ponad 80% mieszkańców Katalonii miało się opowiedzieć za odłączeniem regionu od Hiszpanii. Trudno zweryfikować te wyniki, wątpliwości może budzić chociażby kompletność spisu wyborców uzyskana na potrzeby takiego nielegalnego referendum. Sama jednak organizacja referendum niepodległościowych nie pozostaje bez znaczenia, zwłaszcza że każdej tego rodzaju inicjatywie towarzyszą zamieszki między zwolennikami a przeciwnikami zwiększenia autonomii Katalonii. Za pierwszy krok do przeprowadzenia legalnego już referendum dotyczącego niepodległości Katalonii uważana jest deklaracja suwerenności, przyjęta 23 stycznia 2013 r. przez parlament Katalonii.

Konkluzja

W konkluzji trzeba przyjąć, że autonomia regionalna, która w założeniu miała przyczynić się do pewnego kompromisu między państwami a ich regionami z dużymi odrębnościami regionalnymi, nie zawsze dobrze odgrywa tę rolę, nieraz wykazując wiele ułomności. Wśród hiszpańskich wspólnot autonomicznych dotąd jednak przeważali zwolennicy zachowania *status quo*, negujący głębokie zmiany ustrojowe, a w szczególności separatyzm. Autonomia regionalna może być zatem pewną trwałą koncepcją ustrojową, charakteryzującą się stałością konstrukcji prawnej, zarazem zalecaną dla regionów z historycznie prawidłowo ukształtowanymi instytucjami i korzystną sytuacją gospodarczą. Odrębnym problemem stają się zbyt daleko posunięte odrębności między poszczególnymi regionami. Rysują się tendencje do uprzywilejowania regionów historycznych kosztem zaniedbywania roli pozostałych wspólnot autonomicznych. W tym kontekście doświadczenia Hiszpanii mogą stać się przykładem zarówno dla państw z nadaną autonomią regionalną (powszechną lub na zasadzie wyjątku), jak również dla państw, które jedynie wykazują określone dążenia w kierunku autonomii (Wielka Brytania, Polska).

Literatura

- Alonso Fernández J., *La Nueva Situación Regional*, Madrid 1990.
 Ambrosini G., *Autonomia regionale a federalismo (Austria, Spagna, Germania, URSS)*, Roma 1945.
 Antonowicz L., *Autonomia terytorialna ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995, t. XXXVI.
 Aquilar M.A., *Nie dokończona Hiszpania*, „Gazeta Wyborcza” z 3 lipca 1997 r.
 Cobban A., *The Nation State and National Self-Determination*, London 1969.
 Dłużyk M., Kabański W., *Perspektywy rozwoju regionów – Kraju Basków i Katalonii w kontekście ustrojowym niepodzielnego państwa hiszpańskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4.
 Domagała M., Iwanek J., *Państwo lokalne, państwo regionalne*, [w:] *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2000.
 Elżanowski M., Maciołek M., Przybysz P., *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8.

- Ferrando Badia J., *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, Revista de Estudios Regionales 1981, nr 7.
- Iwanek J., *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Spółczesność wobec problemów transformacji i integracji*, red. J. Liszka, Ustroń 2000.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Karp J., *Królestwo Hiszpanii*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarniecki, Warszawa 2007.
- Keating M., *Is there a regional level of government in Europe?*, [w:] *Regions in Europe*, red. P. Le Galès, C. Lequense, London–New York 1998.
- Kozłowska M., *Instrumenty decentralizacji regionalnej na przykładzie włoskich regionów i hiszpańskich wspólnot autonomicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Krzywoń A., *Współczesne problemy autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 3.
- Kulesza M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10.
- Langrod J., *Encyklopedia nauk politycznych (zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, t. 1, Warszawa 1936.
- Oliwniak S., *Hiszpania – państwo wspólnot*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 11.
- Piecuch J., *Hiszpania w Unii Europejskiej. Aspekty rozwoju regionalnego*, Warszawa 2004.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002.
- Rachwał M., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Hiszpanii – analiza obowiązujących regulacji prawnych*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Rambelli U., *Le autonomie locali nel diritto pubblico*, Roma 1976.
- Skotnicki K., *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI.
- Skrzypczak T., *Regiony jako element struktury niektórych państw Europy Zachodniej*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9.
- Skrzypczak T., *U źródeł autonomii terytorialnej w rozwiązaniach ustrojowych Hiszpanii (Społeczne, polityczne i prawne aspekty zagadnień mniejszościowych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki Katalonii i Kraju Basków)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007.
- Sługocki J., *Regiony i regionalizacja w państwie unitarnym*, [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, red. K. Nowacki, R. Russano, Wrocław 2008.
- Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Właźlak K., *Współczesne problemy autonomii regionalnej w Europie*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 8.
- Żelazny W., *Region w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1.

Prawne aspekty autonomii regionalnej w Hiszpanii

STRESZCZENIE

Doświadczenia autonomii regionalnej w Hiszpanii zachęcają do dokonywania diagnozy dotychczasowych przemian ustrojowych, jak również wskazania możliwych scenariuszy rozwoju związanych z prawnoustrojową przyszłością państwa. W prezentowanym artykule zdefiniowane zostało pojęcie autonomii regionalnej, w tym z ukazaniem różnic między regionem autonomicznym a regionem samorządowym oraz państw europejskich z powszechną autonomią regionalną i autonomią na zasadzie wyjątku. Ponadto określono prawnoustrojowe podstawy działania hiszpańskich wspólnot autonomicznych i wynikające z nich problemy, a także perspektywy rozwoju w kontekście specyficznych działań Katalonii i Kraju Basków (szczególnych postanowień statutów autonomicznych, organizacji nielegalnych referendum niepodległościowych). Tendencje separatystyczne w niektórych hiszpańskich regionach pokazują różne ułomności autonomii regionalnej, potęgują również pytania o trwałość tej koncepcji ustrojowej i stałość odnoszącej się do niej konstrukcji prawnej.

Legal aspects of regional autonomy in Spain

ABSTRACT

The experiences of regional autonomy in Spain encourage to make the diagnosis of the current political changes, as well as indicate possible scenarios related to the constitutional and legal future of the state. In this paper the concept of regional autonomy was defined, including showing the differences between the autonomous region and the region self-government, and the European countries with a common regional autonomy, and autonomy as an exception. moreover, constitutional and legal basics of the Spanish autonomous communities and the resulting problems and prospects of development in the context of specific activities of Catalonia and the Basque country (specific provisions of the autonomous statutes, the organization of illegal referendums for independence). The separatist trends in some Spanish regions show different defects of regional autonomy, arising also questions about the sustainability of the concept of the political system and relating stability of the legal structure.