

OPINIE I KOMENTARZE FRDL  
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 4/2025

**Cafe para todos**

**Jak Hiszpania podzieliła się, by pozostać jednością, czyli hiszpański model ustroju terytorialnego**

Dr hab. Andrzej Jackiewicz, prof. UwB  
Uniwersytet w Białymstoku

**Wprowadzenie**

Celem niniejszego opracowania jest szczegółowa analiza hiszpańskiego modelu ustroju terytorialnego, znanego pod nazwą „Państwo Autonomii” (*Estado de las Autonomías*). Ta unikatowa forma organizacji państwa, sytuująca się w „szarej strefie” pomiędzy scentralizowanym państwem unitarnym a federacją, stanowi fascynujący przykład polityczno-prawnego kompromisu. Opracowanie ma za zadanie przybliżyć, w jaki sposób Hiszpania, po upadku autorytarnej dyktatury, zdołała pogodzić dążenia do jedności z silnymi aspiracjami regionalnymi. Analiza rozpoczyna się od teoretycznego umiejscowienia Hiszpanii w typologii państw, definiując ją jako państwo regionalne, którego istotą jest przyznanie regionom nie tylko autonomii administracyjnej, lecz także politycznej, w tym własnej władzy ustawodawczej. Następnie praca cofa się do historycznych korzeni hiszpańskiego regionalizmu, od czasów rekonkwisty, przez centralistyczne reformy Burbonów, aż po brutalne stłumienie odrębności w okresie dyktatury frankistowskiej. Kluczowa część opracowania poświęcona jest analizie fundamentów konstytucyjnych obecnego modelu, ze szczególnym uwzględnieniem art. 2 Konstytucji z 1978 r., który łączy „nierozdzielalną jedność Narodu hiszpańskiego” z prawem do autonomii „narodowości i regionów”. W dalszej kolejności omówiona zostanie ewolucja systemu – od początkowej koncepcji asymetrycznej, faworyzującej „narodowości historyczne”, do polityki „kawy dla wszystkich” (*café para todos*), która rozszerzyła autonomię na całe terytorium państwa. Ostatnia część tekstu szczegółowo opisuje trzypiętrową strukturę hiszpańskiej administracji: od gmin, przez prowincje, aż po stanowiące najwyższy szczebel wspólnoty autonomiczne.

## Hiszpańska układanka, czyli model państwa autonomii

W teorii politycznej państwa lubią wpadać do schłodnych szufladek. Współczesna nauka wyróżnia trzy podstawowe modele organizacji terytorialnej. Z jednej strony mamy państwo unitarne, takie jak Francja, gdzie władza centralna trzyma wszystkie sznurki. Charakteryzuje się ono jednolitością struktury i scentralizowanym systemem prawnym. Ewentualne regiony czy departamenty posiadają jedynie autonomię administracyjną, co oznacza, że ich kompetencje są im nadawane i mogą być w każdej chwili odebrane przez rząd centralny. Mają swobodę w zarządzaniu, ale nie w stanowieniu fundamentalnych reguł. Z drugiej strony leży państwo federalne – jak Stany Zjednoczone czy Niemcy – czyli związek podmiotów, takich jak: stany, landy czy kantony, które posiadają własną, choć ograniczoną, suwerenność. Te części składowe mają często własne konstytucje i cieszą się szeroką autonomią polityczną, włączając w to prawo do stanowienia własnych ustaw w konstytucyjnie zdefiniowanym zakresie.

Pośrodku, w fascynującej „szarej strefie”, znajduje się forma pośrednia – państwo regionalne, którego sztandarowymi przykładami są Republika Włosk i Królestwo Hiszpanii. Stanowi ono unikatowe rozwiązanie, sytuujące się dokładnie pomiędzy dwoma wcześniej opisanymi modelami. Należy przy tym zaznaczyć, że samo pojęcie „państwa regionalnego” nie pochodzi z języka prawnego, a ma charakter doktrynalny, czyli wypracowany przez naukę prawa (Jackiewicz, 2014, s. 339). Pojawienie się w ostatnich dekadach tego typu państwa o zdecentralizowanej strukturze unitarnej „rozsadziło” dotychczas funkcjonujący dychotomiczny podział na państwa unitarne i federalne (Domagała, 2016, s. 82–83). Model ten charakteryzuje także otwartość, co oznacza, że jest to system dynamiczny i podlegający ciągłym zmianom, a nie statyczna forma (Vernet i Llobet, 2002, s. 231).

Jego istotą jest przyznanie określonym jednostkom terytorialnym, czyli regionom, nie tylko autonomii administracyjnej, lecz także politycznej. To fundamentalna różnica. Wyobraźmy sobie, że regiony otrzymują coś znacznie potężniejszego niż tylko prawo do zarządzania swoimi sprawami – otrzymują własną, odrębną od państwowej, władzę ustawodawczą. To właśnie ten element jest kluczowy i odróżnia państwo regionalne od zdecentralizowanego państwa unitarnego. Regiony w takim państwie posiadają własne parlamenty, demokratycznie wyłaniane w wyborach regionalnych, które z kolei powołują odpowiedzialne przed nimi rządy. Ta głęboka decentralizacja władzy ustawodawczej, chociaż nie tak daleko posunięta jak w klasycznej federacji, stanowi fundamentalną cechę państwa regionalnego (Navas Castillo i Navas Castillo, 2018, s. 85–108).

Hiszpański wariant, znany jako „Państwo Autonomii” (*Estado de las Autonomías*), jest jednym z najbardziej zaawansowanych i złożonych przykładów tego rozwiązania na świecie, przez co w doktrynie bywa również określany mianem państwa semifederalnego, federalizmu asymetrycznego czy też federalizmu niedoskonałego (Ruiz Robledo, 2011, s. 53–55, 225–232; Jackiewicz, 2013, s. 401). Otwartość ta pozwala na alternatywne ścieżki rozwoju i dostosowanie do nowych potrzeb społecznych, nie zamykając wszystkich możliwości, które początkowo przewidziano w Konstytucji (Vernet i Llobet, 2002, s. 228). Nie jest to gotowy projekt, a raczej dynamiczny i wciąż ewoluujący kompromis konstytucyjny.

## Konstytucyjna bomba zegarowa: jedność i autonomia w jednym przepisie

Rdzeniem hiszpańskiego modelu ustrojowego jest fundamentalne napięcie, świadomie wpisane w sam tekst Konstytucji z 1978 r. Kluczem do zrozumienia Hiszpanii jest artykuł 2 jej Konstytucji, który stanowi, że: „Konstytucja opiera się na nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego, wspólnej i niepodzielnej ojczyzny wszystkich Hiszpanów, a także uznaje i zapewnia prawo do autonomii stanowiących go narodowości i regionów oraz solidarność między wszystkimi”. Artykuł 2 jest kluczowy dla zrozumienia hiszpańskiej konstytucji, łączy bowiem nierozdzielność narodu hiszpańskiego z uznaniem prawa do autonomii narodowości i regionów (Requejo Rodríguez, 2008, s. 163, 305). Co więcej, Konstytucja jako jedną ze swych najważniejszych zasad ustrojowych ustanawia pluralizm (art. 1), co należy widzieć w kontekście autorytarnych doświadczeń Hiszpanii i co stanowi podstawę do zróżnicowania kulturowego i językowego (Jackiewicz, 2014, s. 339). Elementem wzmacniającym zasadę jedności państwa jest także art. 56, który traktuje króla jako „Szefa Państwa”, symbolizującego jego jedność i trwałość (Domagała, 2016, s. 84).

To celowo niejednoznaczne sformułowanie jest kluczem do zrozumienia zarówno sukcesu hiszpańskiego państwa, jak i permanentnych wyzwań stojących przed nim. Jego geneza tkwi w trudnym procesie transformacji ustrojowej po upadku dyktatury generała Francisco Franco.

### Historyczne korzenie regionalizmu

Zrozumienie współczesnego modelu terytorialnego Hiszpanii jest niemożliwe bez podróży w głąb jej złożonej historii. W przeciwieństwie do wielu państw europejskich, których jedność kształtowała się w sposób linearny, hiszpańska państwowość nie rodziła się w jednym centrum. Była owocem wielowiekowej rekonkwisty – procesu odzyskiwania Półwyspu Iberyjskiego z rąk Arabów, którzy w 711 r. zapoczątkowali inwazję na ówczesne państwo Wizygotów (Jackiewicz, 2013, s. 398). Proces ten był prowadzony nie przez jeden ośrodek, lecz przez wiele niezależnych, a nawet rywalizujących ze sobą, chrześcijańskich królestw (Jackiewicz, 2013, s. 398). Fundamentem nowożytnej Hiszpanii stała się unia personalna zawarta w 1469 r. poprzez małżeństwo Izabeli I Kastylijskiej i Ferdynanda II Aragońskiego, co w 1479 r. doprowadziło do zjednoczenia Królestwa Hiszpanii (Jackiewicz, 2013, s. 398). Nie przyczyniło się to jednak do powstania w pełni jednolitego państwa. Była to raczej luźna federacja Kastylii i Korony Aragonii, w której obie części zachowały odrębne prawa, instytucje, a nawet prowadziły osobną politykę zagraniczną – Kastylia skupiała się na ekspansji w Ameryce, a Aragonia – na basenie Morza Śródziemnego (Szul, 2015, s. 17). Przez stulecia Hiszpania funkcjonowała więc jak mozaika królestw i regionów o silnej, odrębnej tożsamości. Nawet po zjednoczeniu poszczególne części składowe, jak Kraj Basków, przez wieki cieszyły się dużą niezależnością, zachowując tradycyjne prawa i przywileje, znane jako *fueros* (Dankowski, 2015, s. 159). Dopiero w XVIII w., po wojnie o sukcesję hiszpańską i objęciu tronu przez dynastię Burbonów, rozpoczęto proces siłowej centralizacji państwa na wzór francuski. Nowe władze, dekretem *Nueva Planta* z 1714 r., zlikwidowały historyczne prawa i instytucje (*fueros*) Królestwa Aragonii, w tym Katalonii. W XIX w. proces centralizacji był kontynuowany, co jeszcze bardziej wzmocniło regionalne ruchy oporu (Sánchez Morón, 1990). Baskowie, którzy w wojnach karlistowskich poparli przegranych tradycjonalistów, zostali ukarani całkowitym anulowaniem ich *fueros* w 1876 r. (Dankowski, 2015, s. 162). Od tego momentu konflikt o autonomię polityczną przeniósł się na

plaszczynę walki o zachowanie odrębności kulturowej i językowej, co stało się zarzewiem napięć trwających aż do dziś. Sytuację dodatkowo komplikował fakt, że regiony dominujące politycznie (kastyljskie) były słabsze ekonomicznie, podczas gdy dynamicznie rozwijające się, uprzemysłowione peryferia (Katalonia, Kraj Basków) były słabsze politycznie. Tę sytuację nazywa się „odwróconym układem centrum-peryferie” (Szul, 2015, s. 18).

Przełom przyniosła II Republika (1931–1939), kiedy to w nowej rzeczywistości politycznej uznano argumenty regionów historycznych. Uchwalony w 1932 r. Statut Autonomiczny Katalonii sprawił, że stała się ona pierwszym regionem o własnej organizacji politycznej, z własną legislatywą, rządem regionalnym, a nawet odrębnym systemem sprawiedliwości (Jackiewicz, 2013, s. 399). W 1936 r., w czasie wojny domowej, autonomię uzyskał również Kraj Basków, przystąpiły jednak do niej tylko dwie z trzech prowincji – Vizcaya i Gúipuzcoa (Dankowski, 2015, s. 163).

## Dyktatura frankistowska (1939–1975), czyli apogeum centralizacji

Okres dyktatury generała Francisco Franco stanowił apogeum centralizacji w historii Hiszpanii. Reżim, który nastał po krwawej wojnie domowej (1936–1939), opierał się na trzech fundamentalnych zasadach: jedności, totalizmie i hierarchiczności. W ideologii frankistowskiej, która postrzegała jakąkolwiek różnorodność jako zagrożenie dla jedności państwa, nie było miejsca na autonomię regionalną czy pluralizm kulturowy. W konsekwencji reżim podjął bezprecedensowe działania w celu stłumienia wszelkich przejawów odrębności. Statuty autonomii, przyznane w okresie II Republiki, zostały zlikwidowane. Rozpoczęto systematyczną kampanię mającą na celu eliminację języków regionalnych z życia publicznego, edukacji i mediów. Używanie języka katalońskiego, baskijskiego czy galicyjskiego było surowo karane, a symbole narodowe tych regionów – zakazane. W Kraju Basków doszło do częściowego wynarodowienia na skutek imigracji ludności z innych regionów Hiszpanii. Szacuje się, że pod koniec dyktatury tylko ok. 650 tys. mieszkańców regionu władało biegle językiem baskijskim (Dankowski, 2015, s. 163).

Ta brutalność nie była jednak jedynie przerwą w historycznym rozwoju Hiszpanii, aktywnie ukształtowała ona powojenną debatę na temat organizacji państwa. Poprzez tak skrajne i opresyjne stłumienie regionalizmów frankizm doprowadził do powstania silnego, emocjonalnego i ideologicznego powiązania w świadomości opozycji demokratycznej. W tych warunkach dążenie do decentralizacji i przywrócenia autonomii stało się nie tylko postulatem politycznym, lecz także synonimem walki o demokrację i wolność oraz sprzeciwu wobec faszyzmu. To właśnie to doświadczenie wyjaśnia, dlaczego po śmierci Franco proces decentralizacji postępował tak szybko i zaszedł tak daleko.

## Narodziny nowej Hiszpanii. Dwa równoległe procesy

Śmierć generała Franco 20 listopada 1975 r. otworzyła drogę do bezprecedensowej transformacji ustrojowej, którą można opisać jako „wynegocjowaną, «koronowaną» demokrację pod kuratelą monarchy i wojska” (Górski, 2010, s. 55). W demokratycznej Hiszpanii od początku zachodziły dwa kluczowe, równoległe procesy – wchodzenie do ponadnarodowych struktur europejskich oraz tworzenie wewnętrznych ram prawnych dla

autonomii regionów. Z jednej strony celem nadrzędnym, wspieranym przez wszystkie siły polityczne, stała się europeizacja. Już w lipcu 1977 r. rząd Adolfo Suáreza złożył wniosek o przyjęcie do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Proces ten napotkał jednak trudności, głównie ze strony Francji, obawiającej się konkurencji rolnej, a w latach 1980–1982 negocjacje zostały nawet zawieszone. Przyspieszenie nastąpiło po zwycięstwie socjalistów w wyborach w 1982 r. Ostatecznie traktat akcesyjny podpisano w czerwcu 1985 r., a 1 stycznia 1986 r. Hiszpania stała się pełnoprawnym członkiem Wspólnoty. Wejście do Europy było postrzegane jako wielka sprawa narodowa, która pomogła skonsolidować demokrację i przezwyciężyć historyczny kompleks niższości (Górski, 2010, s. 55–58).

Z drugiej strony toczył się wewnętrzny proces budowy Państwa Autonomii. Jeszcze przed uchwaleniem nowej Konstytucji, w drugiej połowie 1977 r., król Jan Karol I i premier Adolfo Suárez nadali dekretem status „przedautonomiczny” Katalonii i Krajowi Basków (Dankowski, 2015, s. 164). Kluczowym momentem było jednak uchwalenie Konstytucji, która stała się fundamentem zarówno demokratycznego, jak i zdecentralizowanego państwa. Na papierze ustanowiła ona Hiszpanię jako monarchię parlamentarną, w której suwerenność należy do ludu hiszpańskiego. Najważniejsze dla przyszłego kształtu państwa okazały się jednak postanowienia jej Tytułu Wstępnego. Jak już wspomniano, w art. 2 połączono nienaruszalną zasadę „nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego” z gwarancją „prawa do autonomii stanowiących go narodowości i regionów”. Uzupełnieniem tego zapisu był art. 3, na mocy którego ustanowiono język kastylijski (hiszpański) językiem urzędowym całego państwa, z obowiązkiem jego znajomości i prawem do posługiwania się nim. Jednocześnie nadano pozostałym językom hiszpańskim status języków urzędowych w odpowiednich wspólnotach autonomicznych. Co więcej, w Konstytucji zapisano, że bogactwo różnych odmian językowych Hiszpanii jest dziedzictwem kulturowym, które podlega szczególnej ochronie i poszanowaniu (Jackiewicz, 2014, s. 340). Dodatkowo, Konstytucja gwarantuje wspólnotom prawo do własnej symboliki, takiej jak: godło, hymn i flaga, która w miejscach publicznych ma być wywieszana wraz z flagą Królestwa (Domagała, 2016, s. 86). Te fundamentalne zasady stworzyły ramy dla budowy nowego modelu państwa – państwa, które odrzucało frankistowski centralizm, ale jednocześnie, pod presją sił konserwatywnych, unikało jednoznacznego zdefiniowania się jako federacja. Konstytucja z 1978 r. nie stworzyła gotowego modelu państwa regionalnego, raczej otworzyła proces, w ramach którego poszczególne regiony mogły dążyć do uzyskania autonomii. Sam proces tworzenia nowego ustroju nie był wynikiem z góry przyjętej, kompletnej wizji, a raczej efektem „racjonalnego prawniczego pragmatyzmu, a także kompromisu i politycznego koniunkturalizmu” (Domagała, 2016, s. 84). Twórcy Konstytucji stanęli wówczas przed niezwykle trudnym zadaniem pogodzenia sprzecznych interesów. Z jednej strony musieli uspokoić potężne siły konserwatywne, w tym wojsko, dla których nienaruszalność jedności Hiszpanii była warunkiem *sine qua non* akceptacji demokracji. Z drugiej strony musieli zadośćuczynić silnym ruchom regionalnym, zwłaszcza w Katalonii i Kraju Basków, które domagały się przywrócenia autonomii brutalnie zlikwidowanej przez reżim frankistowski.

W tych warunkach przyjęcie jednoznacznego modelu – czy to federalnego, czy scentralizowanego państwa unitarnego – było politycznie niemożliwe. Rozwiązaniem stała się więc „konstruktywna niejednoznaczność”. Użycie terminu *nación española* („naród hiszpański”) satysfakcjonowało zwolenników jedności, podczas gdy wprowadzenie pojęcia *nacionalidades* („narodowości”) było ukłonem w stronę Basków i Katalończyków. Podział ten, jak wyjaśniają niektórzy hiszpańscy prawnicy, był celowy: „narody” to te społeczności, które



cehuje pełnią odrębności etnicznej, historycznej, geograficznej i językowej, podczas gdy „regiony” to pozostałe terytoria, o mniejszej tradycji autonomicznej, spajane głównie przez czynniki geograficzne i kulturowe (Dankowski, 2015, s. 167). Co istotne, Konstytucja nigdzie nie definiuje, czym jest „narodowość”, pozostawiając tę kwestię otwartą na interpretację polityczną i sądową. Ta prawna ambiwalencja pozwoliła na pokojowe przejście do demokracji i stworzenie jednego z najbardziej zdecentralizowanych państw w Europie. Jednakże ta sama cecha, która była źródłem stabilności, po dekadach stała się zarzewiem najpoważniejszych konfliktów. Próba zdefiniowania przez Katalonię w swoim Statucie Autonomii z 2006 r. pojęcia „naród kataloński” została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny. Opierając się właśnie na art. 2 Konstytucji, Trybunał orzekł, że jedynym narodem w sensie konstytucyjnym jest naród hiszpański. W ten sposób cecha, która miała zarządzać konfliktem, stała się jego epicentrum.

## Ewolucja modelu: od specjalnych praw do „kawy dla wszystkich”

Początkowa koncepcja zawarta w Konstytucji z 1978 r. zdawała się zakładać model asymetryczny. Najszerzą autonomię miały w nim uzyskać tzw. narodowości historyczne, czyli Katalonia, Kraj Basków i Galicja, które cieszyły się nią już w okresie II Republiki. Specjalnie dla nich Konstytucja przewidywała uproszczoną i szybszą ścieżkę do uzyskania autonomii, znaną jako *vía rápida*, na mocy art. 151. Statuty autonomiczne Katalonii oraz Kraju Basków zostały zatwierdzone już w grudniu 1979 r., a Galicji – w kwietniu 1981 r. (Jackiewicz, 2014, s. 342).

Proces konstytuowania państwa autonomicznego w Hiszpanii nie był statyczny, lecz ewoluował, dostosowując się do zmieniających się potrzeb społecznych i politycznych (Vernet i Llobet, 2002, s. 594). Bardzo szybko okazało się, że inne regiony, obawiając się marginalizacji i uzyskania statusu „regionów drugiej kategorii”, również zaczęły domagać się podobnego zakresu samorządności. Szczególnie silne aspiracje przejawiała Andaluzja, która w referendum również opowiedziała się za szybką ścieżką do autonomii. Podobne ambicje zgłosiły wkrótce Wyspy Kanaryjskie, Nawarra i Walencja (Jackiewicz, 2013, s. 403). Odpowiadając na te tendencje, elity polityczne Hiszpanii przyjęły niepisaną zasadę znaną jako *café para todos*, czyli „kawa dla wszystkich”. Oznaczała ona, że prawo do autonomii, choć w różnym tempie i zakresie, powinno zostać rozszerzone na wszystkie regiony Hiszpanii.

Polityczna wola rozszerzenia procesu autonomizacji na całe terytorium państwa została wyrażona w „Porozumieniu o autonomii” (*Acuerdos Autonomicos*) z 31 lipca 1981 r. W rezultacie w ciągu zaledwie kilku lat, a proces ten ostatecznie zakończył się w maju 1983 r., cała mapa Hiszpanii została podzielona na 17 wspólnot autonomicznych. W 1995 r. uzupełniono ten podział o dwa miasta autonomiczne – Ceutę i Melillę. Proces ten, choć w krótkim terminie zapobiegł dalszej eskalacji międzyregionalnych resentymentów, miał również niezamierzone, paradoksalne konsekwencje. Uniwersalizacja autonomii, która na papierze stworzyła bardziej jednolity system, w praktyce osłabiła wyjątkowy status „narodowości historycznych”. Ich odrębność, która miała być uznana poprzez specjalny status, została niejako rozmyta pośród 17 autonomii. To z kolei stało się paliwem dla dalszych żądań ze strony tych narodowości. Pojawiło się dążenie do jeszcze większego zróżnicowania i poszerzenia kompetencji, aby odróżnić się od wspólnot „systemu wspólnego” (*régimen común*). Proces ten bywa nazywany „dewolucją hiszpańską” (przez analogię do procesu przekazywania

kompetencji w Zjednoczonym Królestwie). Ostatecznie w latach 90. zrezygnowano z dwóch dróg i ujednolicono proces przekazywania kompetencji, co było efektem politycznego porozumienia największych partii z lutego 1992 r. (Jackiewicz, 2014, s. 342–343). Mimo to ostatecznie doszło do nowej fali presji na reformę statutów autonomii, czego kulminacją był nowy, kontrowersyjny Statut Katalonii z 2006 r. W ten sposób zaostrzyły się napięcia, które model *café para todos* miał pierwotnie łagodzić (Navas Castillo i Navaz Castillo, 2018, s. 109–129).

## Trzy piętra hiszpańskiego domu i jego mieszkańcy

Konstytucja Królestwa Hiszpanii w art. 137 ustanawia fundamentalną zasadę organizacji terytorialnej państwa. Zgodnie z tym przepisem państwo jest zorganizowane niczym trzypiętrowy budynek, na który składają się gminy (*municipios*), prowincje (*provincias*) oraz wspólnoty autonomiczne (*Comunidades Autónomas*). Artykuł 137, pomimo swojej prostoty i krótkiego tekstu (trzydzieści słów), jest kluczowym filarem organizacji terytorialnej państwa i stanowi punkt wyjścia do debaty o reformie konstytucyjnej. Konstytucja nie nazywa modelu terytorialnego państwa federalnym czy regionalnym ani nie posługuje się żadnym innym konkretnym terminem, ale w nauce prawa hiszpańskiego często określa się go jako „Państwo Autonomii”. Co kluczowe, art. 137 stanowi, że „wszystkie te jednostki posiadają autonomię dla zarządzania swoimi odpowiednimi sprawami” (Cidoncha Martín, 2017; García Roca, 2006, s. 978). W praktyce jednak, oprócz tych trzech podstawowych poziomów, funkcjonuje szeroka gama innych jednostek, zarówno o charakterze historycznym, jak i wyłącznie pragmatycznym. Ustawodawstwo wspólnot autonomicznych może wprowadzać w gminach jednostki pomocnicze, takie jak: osady (*caseríos*), parafie (*parroquias*), bardzo małe wioski (*aldeas*) czy dzielnice (*barrios*) (Marczak, 2010, s. 81). W ten sposób hiszpański system samorządowy opiera się na trójszczeblowej strukturze, która jest wynikiem zarówno ewolucji historycznej, jak i świadomych decyzji politycznych podjętych w okresie transformacji demokratycznej. Obecnie na tę strukturę składa się 17 wspólnot autonomicznych, 50 prowincji oraz ponad 8000 gmin. Ten złożony system ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu decentralizacji władzy i odpowiadanie na potrzeby zróżnicowanych kulturowo i gospodarczo regionów, przy jednoczesnym zachowaniu jedności państwa (Velasco Caballero, 2014, s. 1–23).

## Najwyższe piętro: wspólnoty autonomiczne i asymetria modelu

Wspólnoty autonomiczne stanowią najwyższy i najważniejszy szczebel organizacji terytorialnej w Hiszpanii, będąc instytucjonalnym wyrazem idei państwa regionalnego. Są to korporacje terytorialne o charakterze publicznoprawnym, które w odróżnieniu od jednostek w państwach unitarnych posiadają nie tylko szerokie uprawnienia administracyjne, lecz także własne, odrębne od państwowych, uprawnienia legislacyjne. Ta zdolność do tworzenia własnego prawa w formie ustaw regionalnych jest ich cechą konstytutywną. Należy jednak podkreślić, że wspólnoty autonomiczne nie mają charakteru suwerennych podmiotów i nie posiadają uprawnień do tworzenia własnych konstytucji, co jest jedną z podstawowych różnic w stosunku do części składowych federacji. Co więcej, Konstytucja wyraźnie zabrania wspólnotom zawierania porozumień, które przybierałyby formę federacji (Jackiewicz, 2014, s. 343).

Hiszpańskie wspólnoty autonomiczne można podzielić według dwóch kryteriów. Pierwszym jest system finansowania: dwie z nich, Kraj Basków i Nawarra, mają odrębny system, zwany *foral*, a pozostałe piętnaście – system wspólny, czyli *común* (Marczak, 2010, s. 82). Drugie kryterium to liczba prowincji: siedem wspólnot jest jednoprowincjalnych, co daje im szersze kompetencje, gdyż pełnią podwójną funkcję – wspólnoty i prowincji jednocześnie (Marczak, 2010, s. 82).

Podstawowym aktem prawnym określającym ustrój każdej wspólnoty jest Statut Autonomii (*Estatuto de Autonomía*). Nie jest to zwykła ustawa regionalna, lecz akt o szczególnej randze. Formalnie jest to ustawa organiczna, uchwalana przez parlament ogólnokrajowy – Kortezy Generalne. Proces jego przyjęcia jest złożony i wymaga zazwyczaj zatwierdzenia przez parlament regionalny, a następnie ratyfikacji przez obie izby Kortezów, a w niektórych przypadkach również referendum we wspólnocie. Statut Autonomii odgrywa rolę swoistej „konstytucji regionalnej”, choć w hierarchii źródeł prawa stoi poniżej Konstytucji Hiszpanii. Nie można go traktować jako konstytucji wspólnoty w związku z uznaniem Konstytucji Hiszpanii za jedyną obowiązującą powszechnie (Domagała, 2016, s. 85). W praktyce hiszpański porządek prawny opiera się na tzw. bloku konstytucyjnym (*bloque constitucional*), w skład którego, poza samą Konstytucją, wchodzi właśnie statuty autonomiczne i ustawy organiczne. To właśnie ten blok norm stanowi dla Trybunału Konstytucyjnego podstawę do rozstrzygania sporów kompetencyjnych (Jackiewicz, 2014, s. 344). Statut określa kluczowe elementy ustroju wspólnoty: jej nazwę, granice, organizację władz oraz, co najważniejsze, katalog przejętych kompetencji (Navas Castillo i Navaz Castillo, 2018, s. 130–141).

Struktura instytucjonalna wspólnot autonomicznych opiera się na klasycznym trójpodziale władzy. Konstytucja wymaga, by ich ustrój opierał się na zasadach systemu parlamentarnego (Jackiewicz, 2014, s. 348). Władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy parlament regionalny – Zgromadzenie Ustawodawcze (*Asamblea Legislativa*), którego członkowie są wybierani w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję. Nazwy tych zgromadzeń często nawiązują do lokalnych tradycji, np. El Parlament de Catalunya w Katalonii, Cortes de Castilla-La Mancha w Kastylii-La Manchy czy Xunta de Galicia w Galicji (Jackiewicz, 2014, s. 348). Zgromadzenie to posiada fundamentalne uprawnienia: uchwała ustawy regionalne (w tym podatkowe), przyjmuje budżet wspólnoty, sprawuje kontrolę polityczną nad rządem regionalnym, a także wybiera senatorów, którzy będą reprezentować wspólnotę w Senacie – izbie wyższej Kortezów Generalnych. Władzę wykonawczą pełni Rada Rządowa (*Consejo de Gobierno*), czyli rząd regionalny składający się z przewodniczącego i radnych (ministrów). Do jej zadań należy prowadzenie polityki regionalnej, podejmowanie inicjatywy ustawodawczej, opracowywanie i realizacja budżetu oraz nadzór nad administracją regionalną, w tym w niektórych przypadkach nad własną policją. Na czele Rady Rządowej stoi Przewodniczący (*Presidente*), który jest głową rządu regionalnego i jednocześnie najwyższym przedstawicielem wspólnoty autonomicznej. Jest on wybierany przez regionalny parlament spośród jego członków, a następnie formalnie mianowany przez Króla Hiszpanii. Przewodniczący kieruje pracami Rady Rządowej i reprezentuje wspólnotę w relacjach z organami państwa oraz innymi wspólnotami.

Hiszpański model autonomii jest z natury asymetryczny. Oznacza to, że zakres kompetencji i stopień samorządności nie jest jednakowy dla wszystkich 17 wspólnot. Najszerze uprawnienia, zarówno w sferze legislacyjnej, jak i wykonawczej, posiadają tzw. wspólnoty historyczne, które uzyskały autonomię na mocy art. 151 Konstytucji: Katalonia, Kraj Basków, Galicja oraz Andaluzja. Ta asymetria jest świadomym



elementem hiszpańskiego kompromisu konstytucyjnego, mającym na celu zaspokojenie szczególnych aspiracji regionów o najsilniejszej tożsamości historycznej i kulturowej (Blanco Valdes, 2011, s. 224–272).

## Poziom pośredni: prowincje, czyli spadek po dawnej epoce?

Prowincje stanowią pośredni szczebel administracji i samorządu w Hiszpanii, a ich rola i przyszłość są przedmiotem nieustannej debaty politycznej. W czasach dyktatury frankistowskiej był to najwyższy szczebel administracyjny i samorządowy państwa (Marczak, 2010, s. 82). Artykuł 141 Konstytucji nadaje prowincji dwoisty, niemal schizofreniczny charakter. Z jednej strony jest ona definiowana jako „zrzeszenie gmin” (*agrupación de municipios*) i jednostka samorządu lokalnego z własną osobowością prawną. Z drugiej strony jest również „okręgiem administracyjnym dla realizacji zadań państwowych” (*división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*). Ta podwójna natura jest kluczowa dla zrozumienia jej funkcjonowania. Jako jednostka samorządu, prowincja ma służyć wsparciem dla gmin, podczas gdy jako okręg administracyjny, stanowi teren działania administracji rządowej (Ruiz Robledo, 2011, s. 294–297).

Struktura władz prowincji odzwierciedla jej pośredni charakter. Głównym organem samorządowym jest Rada Prowincji (*Diputación Provincial*). Jej skład jest wynikiem wyborów pośrednich – członków Rady wybierają spośród siebie radni gmin z terenu danej prowincji. Taki sposób wyboru ma zapewnić, że Rada będzie reprezentować interesy zrzeszonych w niej gmin. Organami wykonawczymi są prezydent prowincji, wiceprezydenci oraz Rada Administracyjna (*Junta de Gobierno*), wybierani przez członków Rady Prowincji. Jednocześnie w każdej prowincji rezyduje Delegat Rządu (*Delegado del Gobierno*), który jest przedstawicielem rządu centralnego i kieruje administracją państwową na tym terenie, zajmując się głównie utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa publicznego. Głównym zadaniem samorządu prowincjonalnego jest wspieranie i koordynowanie działalności gmin, zwłaszcza tych najmniejszych i najsłabszych ekonomicznie, zazwyczaj o liczbie mieszkańców poniżej 20 tys. Prowincje zapewniają im pomoc prawną, techniczną i finansową, a także świadczą usługi o charakterze ponadgminnym, których pojedyncze gminy nie byłyby w stanie samodzielnie zorganizować, jak utrzymanie dróg prowincjonalnych czy zarządzanie niektórymi usługami socjalnymi.

Prowincja jest instytucją o głębokich korzeniach, stanowi kluczowy element scentralizowanego państwa liberalnego, stworzonego reformą administracyjną Javiera de Burgos w 1833 r., która wzorowana była na francuskich departamentach (Jackiewicz, 2013, s. 399). Konstytucja z 1978 r., choć wprowadziła rewolucyjny model autonomii regionalnej, zachowała prowincje, nadając im nową rolę jako struktur wsparcia dla samorządu gminnego. Jednakże w państwie z potężnymi wspólnotami autonomicznymi, które same posiadają silne tożsamości regionalne, prowincja często jawi się jako anachroniczny i zbędny szczebel administracji. Jej istnienie prowadzi do dublowania kompetencji i staje się polem bitwy o władzę. Wiele wspólnot autonomicznych, na czele z Katalonią, aktywnie dąży do ograniczenia roli prowincji i zastąpienia ich własnymi jednostkami podziału terytorialnego (np. *comarcas*), które lepiej odpowiadają lokalnym uwarunkowaniom historycznym i funkcjonalnym. Debata nad przyszłością prowincji jest w istocie debatą nad ostatecznym kształtem hiszpańskiego państwa – czy ma ono zachować elementy starej, centralistycznej struktury, czy też w pełni przekształcić się w państwo zorganizowane wokół logiki autonomii regionalnej.

Specyficznym typem jednostki na tym poziomie jest wyspa (*la Isla*). Ze względu na uwarunkowania geograficzne na archipelagach Balearów i Wysp Kanaryjskich utworzono specjalne struktury zarządzające. Na Balearach są to Rady Wyspiarskie (*Consejos Insulares*), a na Wyspach Kanaryjskich, z powodów historycznych, noszą one nazwę *Cabildos Insulares* (Marczak, 2010, s. 83). Zgodnie z art. 141 ust. 4 Konstytucji wyspy archipelagów Balearów i Wysp Kanaryjskich powinny mieć własną administrację w formie „*Cabildos* lub *Consejos*” (Rebollo Puig, 2018, s. 1068). Wyspa nie zastępuje jednak prowincji, a *Cabildos* lub *Consejos* nie są odpowiednikami *Diputaciones*, lecz specyficznymi jednostkami (zob. orzeczenie STC 132/2012, Rebollo Puig, 2018, s. 1068–1069).

## Parter: gminy, czyli władza najbliższe ludzi

Gmina (*municipio*) stanowi podstawową, najbliższą obywatelowi jednostkę samorządu lokalnego. Jej kluczową pozycję podkreśla art. 140 Konstytucji, który gwarantuje gminom autonomię i przyznaje im pełną osobowość prawną. Zgodnie z tym przepisem rządzenie i administrowanie gminą należy do jej własnych organów. Szczegółowe zasady funkcjonowania gmin reguluje zarówno ustawodawstwo państwowe, jak i ustawodawstwo poszczególnych wspólnot autonomicznych. Warto mieć na uwadze, że zasady te, podobnie jak zakres zadań, są i były przedmiotem stałej debaty ustrojowej i podlegały wielu zmianom w ostatnich dziesięcioleciach (Carro Fernández-Valmayor, 1998; Medina Guerrero, 2014; Font i Llovet i Galán Galán 2014).

W 2004 r. w Hiszpanii funkcjonowało 8109 gmin. Ich struktura jest niezwykle rozdrobniona: ponad 60% z nich liczyło mniej niż 1000 mieszkańców, a aż 85% miało mniej niż 5000 mieszkańców. Co znamienne, te 85% najmniejszych gmin zamieszkiwało jedynie 14,2% całej populacji kraju (Marczak, 2010, s. 84).

Władze gminne mają strukturę typową dla samorządu lokalnego. Organem stanowiącym i kontrolnym jest Rada Gminy (*Ayuntamiento lub Pleno*), której członkowie (radni) są wybierani w wyborach powszechnych, równych, wolnych, bezpośrednich i tajnych na czteroletnią kadencję. W gminach powyżej 5 tys. mieszkańców powołuje się dodatkowo Komitet Administracyjny (*Comisión de Gobierno*) (Marczak, 2010, s. 86). Organem wykonawczym jest Burmistrz (*Alcalde*), będący jednocześnie prawnym reprezentantem gminy oraz przewodniczącym Rady. To on kieruje administracją gminną i odpowiada za wykonywanie uchwał Rady. Burmistrz jest wybierany przez radnych spośród ich grona lub, w niektórych przypadkach, w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców (Ruiz Robledo, 2011, s. 291–294).

Warto jednak odnotować fascynujący wyjątek od tej reguły, dopuszczony przez Konstytucję w najmniejszych gminach (zazwyczaj liczących poniżej 100 mieszkańców). Funkcjonuje tam historyczna forma demokracji bezpośredniej znana jako *asamblea vecinal* („zgromadzenie sąsiedzkie”) lub *concejo abierto* („otwarty samorząd”). W systemie tym władza lokalna sprawowana jest przez burmistrza (*alcalde*) oraz zgromadzenie wszystkich uprawnionych do głosowania mieszkańców. To właśnie *asamblea vecinal* stanowi organ decyzyjny, w którym wszyscy mieszkańcy mają prawo głosu i uczestniczą w podejmowaniu najważniejszych decyzji dotyczących lokalnej społeczności. Sam burmistrz jest wybierany bezpośrednio przez nich, a nie przez radę gminy (Coscolluela Montaner, 1987, s. 199–214). Ten model, mający swoje korzenie w tradycji sięgającej średniowiecza, zwłaszcza w północnej Hiszpanii, jest dziś konstytucyjnie uznanym rozwiązaniem tam, gdzie

niewielka liczba ludności czyni bezpośredni udział w zarządzaniu możliwym i praktycznym (Rebollo Puig, 2018, s. 1038).

Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, a katalog tych zadań jest zróżnicowany w zależności od liczby mieszkańców. Wszystkie gminy, bez wyjątku, odpowiadają za takie kwestie, jak: oświetlenie publiczne, cmentarze, zbiórka odpadów, sprzątanie ulic, zaopatrzenie w wodę pitną, kanalizację oraz kontrolę żywności i napojów. Gminy o większej liczbie mieszkańców (powyżej 5 tys., 20 tys. i 50 tys.) są zobowiązane do świadczenia dodatkowych usług, takich jak: parki publiczne, biblioteki, ochrona cywilna, usługi socjalne, a w największych miastach także transport publiczny i ochrona środowiska. Gminy mogą również realizować zadania zlecone przez administrację państwową lub wspólnoty autonomiczne.

## Jednostki ponadgminne. Recepta na rozdrobnienie

Ze względu na ogromne rozdrobnienie i często niską zdolność ekonomiczną małych gmin hiszpańskie prawo przewiduje tworzenie różnych form współpracy ponadgminnej. Mają one osobowość prawną, ale nie mogą prowadzić do likwidacji gmin, które je tworzą (Marczak, 2010, s. 89, 90). Do najważniejszych należą *mancomunidades*, *comarcas* i strefy metropolitalne (Ruiz Robledo, 2011, s. 298–299). *Mancomunidad* to dobrowolne stowarzyszenie gmin, powoływane w celu wspólnej realizacji określonych zadań i usług. Ma ono bardzo elastyczny charakter, a jego powołanie jest prawem gmin, z którego mogą, ale nie muszą skorzystać (Marczak, 2010, s. 86–87). Jest to najpopularniejsza forma współpracy, a gminy najczęściej tworzą je w celu wspólnego usuwania śmieci, zapewnienia opieki społecznej czy zaopatrzenia w wodę. Istnieją także *mancomunidades* historyczne, regulowane prawem zwyczajowym i sięgające korzeniami średniowiecza. *Comarca* to z kolei zgrupowanie gmin na obszarze większym niż gmina, ale mniejszym niż prowincja. Ich tworzenie wynika często z przesłanek historycznych i tradycji. Choć 12 statutów autonomicznych przewiduje taką możliwość, w praktyce tylko Katalonia i Aragonia w pełni „skomarkalizowały” swoje terytoria. Trzecim typem są strefy metropolitalne (*Áreas Metropolitanas*), tworzone wokół wielkich aglomeracji miejskich, aby wspólnie planować i koordynować takie usługi, jak: transport, ochrona środowiska czy budownictwo. W przeciwieństwie do dobrowolnych *mancomunidades* są one tworzone przez wspólnotę autonomiczną, co oznacza, że mogą być narzucone gminom. Obecnie w Hiszpanii istnieje sześć takich stref: Barcelona, Walencja, Alicante-Elche, Madryt, Gran Bilbao i Malaga (Marczak, 2010, s. 87–89).

### Wnioski i perspektywy

Hiszpański model „Państwa Autonomii” jawi się jako rozwiązanie niezwykle złożone i dynamiczne, będące nie tyle gotowym projektem, ile wciąż ewoluującym procesem. Z analizy wyłania się kilka kluczowych wniosków. Po pierwsze, jego fundamentem jest „konstruktywna niejednoznaczność” wpisana w Konstytucję z 1978 r., która w art. 2 łączy nierozzerwalną jedność państwa z prawem do autonomii. Ten kompromis, zrodzony z pragmatyzmu i konieczności politycznej okresu transformacji, był kluczem do pokojowego przejścia do demokracji. Po drugie, ewolucja od modelu asymetrycznego, przewidzianego pierwotnie dla „narodowości historycznych”, w stronę zasady „kawa dla wszystkich”, choć zapobiegła w krótkim terminie poczuciu marginalizacji innych regionów, doprowadziła do paradoksalnych skutków. „Rozmycie”

wyjatkowości regionów historycznych stało się paliwem dla ich dalszych żądań i dążenia do odróżnienia się od pozostałych wspólnot.

Współczesne wyzwania, przed którymi stoi Hiszpania, są bezpośrednią konsekwencją tych fundamentalnych cech. Ambivalencja, która niegdyś była źródłem stabilności, po dekadach stała się zarzewiem poważnych konfliktów. Próba zdefiniowania przez Katalonię pojęcia „naród” w swoim statucie i późniejsza interwencja Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że jedynym narodem w sensie konstytucyjnym jest naród hiszpański, pokazała, że cecha mająca łagodzić spory stała się ich epicentrum. Podobnie debata nad przyszłością prowincji, postrzeganych przez wiele wspólnot jako anachroniczny relikw scentralizowanego państwa, wskazuje na nieustające napięcie między dwiema logikami organizacji państwa.

Perspektywy dla hiszpańskiego modelu ustrojowego zależą od zdolności do zarządzania tymi wrodzonymi napięciami. Jego otwartość i elastyczność będą kluczowe w poszukiwaniu nowych kompromisów. Można spodziewać się dalszych prób reform statutów autonomii oraz nieustannej debaty nad reinterpretacją bloku konstytucyjnego. Ostateczny kształt hiszpańskiego domu pozostaje kwestią otwartą, a jego przyszłość będzie zależeć od znalezienia nowej równowagi między siłą jednoczącą państwo a energią jego różnorodnych części składowych.

## Bibliografia:

- Blanco Valdes R.L. (2011), *La Constitution de 1978*, Madrid.
- Carro Fernández-Valmayor J.L. (1998), *El debate sobre la autonomía municipal*, „Revista de Administración Pública”, núm. 147, s. 59–95.
- Cidoncha Martín A. (2017), *La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, „Cuadernos de derecho local”, núm. 45, s. 12–100.
- Cosculluela Montaner L. (1987), *El Concejo Abierto*, „Revista de estudios de la administración local y autonómica”, núm. 234, s. 199–224.
- Dankowski M.Z. (2015), *Geneza i konstytucyjne podstawy prawnoustrojowe autonomii baskijskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4(26), s. 159–176.
- Domagała M. (2016), *Czy Hiszpania jest państwem federalnym?*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, nr 17, s. 82–97.
- Font i Llovet T., Galán Galán A. (2014), *La reordenación de las competencias municipales: ¿Una mutación constitucional?*, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.
- García Roca J., García Vitoria I. (2018), *Artículo 137*, w: *Comentarios a la Constitución Española*, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer M., Casas Baamonde M.E. (ed.), Madrid, s. 977–995.
- Górski E. (2010), *Przemiany demokratyczne i europeizacja Hiszpanii*, „Polski Przegląd Polityczny”, nr 1(10), s. 55–71.
- Jackiewicz A. (2013), *Kontrowersje konstytucyjnoprawne i polityczne wokół ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii: ewolucja czy stagnacja?*, w: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Bożyk S. (red.), Białystok 2013, s. 397–415.
- Jackiewicz A. (2014), *Ustrojowe aspekty regionalizmu hiszpańskiego z uwzględnieniem roli sądownictwa konstytucyjnego*, w: *Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne: pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, Jamróz A. (red.), Białystok, s. 338–356.
- Marczak J. (2010), *Typy jednostek samorządu lokalnego w Hiszpanii*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, nr 235, s. 81–91.
- Medina Guerrero M. (2014), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch.
- Navas Castillo A., Navas Castillo F. (2018), *El Estado de las Autonomías*, Madrid.
- Rebollo Puig M. (2018), *Artículo 140*, w: *Comentarios a la Constitución Española*, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer M., Casas Baamonde M.E. (ed.), 2018, s. 1035–1051.
- Requejo Rodríguez P. (2008), *La reforma constitucional del modelo de organización territorial español en el informe del consejo de estado de 16 de febrero de 2006*, „IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.”, núm. 21, s. 159–167.
- Ruiz Robledo A. (2011), *Compendio de Derecho Constitucional Español*, Valencia.
- Sánchez Morón M. (1990), *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas.
- Szul R. (2015), *Regionalizm w Hiszpanii*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 16, s. 13–52.
- Velasco Caballero F. (2014), *El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas*, „Revista catalana de dret públic”, núm. 48, s. 1–23.
- Vernet i Llobet J. (2002), *El Estado Autonómico y los retos de un modelo abierto*, „Anuario jurídico de La Rioja”, núm. 8, s. 227–265.



## O AUTORZE

Dr hab. Andrzej Jackiewicz, prof. UwB – jest Kierownikiem Zakładu Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym i systemach politycznych, a jego zainteresowania badawcze koncentrują się na Hiszpanii oraz innych państwach europejskich. Jest autorem ponad stu publikacji naukowych z tego zakresu. W pracy naukowej analizuje złożoność rozwiązań ustrojowych, które kształtują współczesne państwa, w szczególności zwracając uwagę na kwestie źródeł prawa, prawa parlamentarnego, prawa wyborczego, a także wolności i praw jednostki.

## STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania jest hiszpański model ustroju terytorialnego, znany jako „Państwo Autonomii” (Estado de las Autonomías). Opracowanie sytuuje ten model jako formę pośrednią między scentralizowanym państwem unitarnym a federacją, podkreślając jego doktrynalny, a nie czysto prawny charakter. Celem tekstu jest analiza jego złożonej genezy, ewolucji oraz fundamentalnych zasad prawnych i strukturalnych. Najważniejsze ustalenia wskazują, że u jego podstaw leży świadome napięcie wpisane w Konstytucję z 1978 r., która łączy zasadę „nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego” z gwarancją „prawa do autonomii stanowiących go narodowości i regionów”. Ta prawna ambiwalencja, będąca wynikiem politycznego kompromisu po upadku dyktatury Franco, początkowo stosowana była asymetrycznie wobec „narodowości historycznych”. Z czasem ewoluowała w kierunku zasady café para todos („kawa dla wszystkich”), prowadząc do utworzenia 17 wspólnot autonomicznych. W ten sposób ukształtował się trójszczeblowy ustrój terytorialny państwa, na który, zgodnie z art. 137 Konstytucji, składają się gminy, prowincje oraz wspólnoty autonomiczne. Mimo że kompromis ten umożliwił pokojową transformację demokratyczną, ta sama niejednoznaczność stała się źródłem najpoważniejszych współczesnych konfliktów politycznych, co ilustruje spór o status Katalonii.

Słowa kluczowe:

Hiszpania, państwo regionalne, wspólnoty autonomiczne, decentralizacja, ustrój terytorialny

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL