

OPINIE I KOMENTARZE FRDL
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 6/2025

**MILIARDY POWODÓW DLA NIEPODLEGŁOŚCI, CZYLI CZEMU
HISZPAŃSKI SYSTEM FISKALNY STAŁ SIĘ MOTOREM KATALOŃSKIEGO
SEPARATYZMU**

Dr hab. Andrzej Jackiewicz, prof. UwB

Wprowadzenie

Październik 2017 roku, Barcelona. Carles Puigdemont, przewodniczący rządu katalońskiego, stoi przed mikrofonem i wypowiada słowa, które wstrząsają Europą: „Katalonia jest niepodległym państwem”. W tej samej chwili w Madrycie premier Mariano Rajoy podpisuje dekret o zawieszeniu katalońskiej autonomii. Dwa rządy, dwie wizje państwa, jeden dramat konstytucyjny. Co doprowadziło do tej sytuacji? Dlaczego region, który przez dekady cieszył się jedną z najszerzych autonomii w Europie, zdecydował się na tak drastyczny krok? I dlaczego państwo, które przez 40 lat budowało model decentralizacji, użyło artykułu Konstytucji, który nigdy wcześniej nie był stosowany?

Odpowiedzi na te pytania tkwią w sercu hiszpańskiego *Estado de las Autonomías* – systemu, który miał pogodzić jedność z różnorodnością, ale stał się areną nieustannej walki o władzę, pieniądze i tożsamość. To opowieść o tym, jak najbardziej zdecentralizowane państwo Europy może jednocześnie być jej najbardziej skłóconym wewnątrz krajem.

Wyobraź sobie, że mieszkasz w Katalonii i generujesz 19 proc. hiszpańskiego PKB¹. Każdego roku twój region wpłaca do wspólnego budżetu państwa kilka lub nawet kilkanaście miliardów euro więcej, niż otrzymuje z powrotem w formie inwestycji (de la Fuente, 2024; Dankowski, 2021, s. 213–214). To jakby Śląsk co roku „dotował” resztę Polski kwotą równą budżetowi Warszawy. Przez kilka lat można to znosić. Przez kilkanaście?

¹ Udział Katalonii w PKB Hiszpanii w 2024 roku wynosił około 18,8 proc. według najnowszych danych ekonomicznych. Katalonia pozostaje drugim największym regionem pod względem generowanego PKB, zaraz po Madrycie. Zob. analizy CaixaBank Research oraz Idescat (statystyki rządowe Katalonii), <https://www.caixabankresearch.com/en/publications/autonomous-community-profiles/catalonia> [data dostępu: 21.07.2025].

Pojawiają się pretensje. Przez kilkadziesiąt? Rodzi się przekonanie o „wyzysku fiskalnym” i hasło *España nos roba* – „Hiszpania nas okrada”.

Jednocześnie 300 kilometrów na północ mieszkańcy Kraju Basków żyją według zupełnie innych reguł. Ich region sam zbiera niemal wszystkie podatki, a potem „dzieli się” z Madrytem kwotą wynegocjowaną w tajemniczych rokowaniach określanych jako *cupo*. Ten sam obywatel hiszpański, ta sama Konstytucja, ale radykalnie inne zasady gry finansowej – system, który wybitny hiszpański ekonomista Ángel de la Fuente, z think tanku FEDEA, określa jako oparty na „marsjańskiej metodologii”.

U podstaw tego chaosu leży jeden z najbardziej oryginalnych, ale i jednocześnie niebezpiecznych zapisów w historii konstytucjonalizmu. Artykuł 2 hiszpańskiej Konstytucji w jednym zdaniu łączy „nierozdzielalną jedność Narodu hiszpańskiego” z „prawem do autonomii stanowiących go narodowości i regionów” (Jackiewicz, 2012b). Wybitny konstytucjonalista Santiago Muñoz Machado nazywa to strategią „konstruktywnej niejednoznaczności” – świadomym pozostawieniem kluczowych pojęć do interpretacji, aby umożliwić pokojowe przejście do demokracji (Muñoz Machado, 2012). Przez dekady ta elastyczność była źródłem stabilności systemu. Dziś stała się jego przekleństwem.

Należy jednak podkreślić, że ramy niniejszego opracowania pozwalają skupić się jedynie na jednym aspekcie współczesnego separatyzmu katalońskiego – jego wymiarze fiskalnym i konstytucyjnoprawnym. Trzeba zdawać sobie sprawę, że fenomen ten jest znacznie bardziej złożony i wielowymiarowy. Oprócz kwestii finansowych działają inne, równie istotne mechanizmy: głęboko zakorzenione urazy historyczne sięgające czasów wojny o sukcesję hiszpańską i okresu frankizmu, skomplikowane procesy kształtowania się tożsamości narodowej i językowej, polityczne kalkulacje lokalnych elit wykorzystujących separatyzm jako narzędzie mobilizacji wyborczej czy wreszcie wpływ procesów globalizacyjnych na redefinicję pojęcia suwerenności w XXI wieku. Ograniczenie do aspektu ekonomiczno-prawnego ma charakter z metodologicznej konieczności selektywny, ale pozwala na przedstawienie mechanizmów, które w ostatnich dekadach nadały katalońskiemu ruchowi niepodległościowemu nową, wyraźnie pragmatyczną dynamikę, przekształcając go z romantycznego separatyzmu kulturowego w ruch oparty na racjonalnych kalkulacjach fiskalnych.

Konstytucyjny podział kompetencji – architektura napięć

Kto decyduje o tym, czy w katalońskiej szkole dzieci uczą się historii Hiszpanii po hiszpańsku, czy historii Katalonii po katalońsku? To pytanie może brzmieć akademicko, ale jego konsekwencje są bardzo realne. W 2012 roku, w czasie sesji parlamentu, hiszpański minister edukacji José Ignacio Wert wywołał polityczną burzę, gdy powiedział, że chce „hispanizować katalońskie dzieci”². Katalończycy zrozumieli to jako atak na swoją tożsamość. Madryt twierdził, że broni konstytucyjnego prawa do nauki języka hiszpańskiego. Kto miał rację? I co ważniejsze – kto miał prawo to rozstrzygnąć?

Hiszpańska Konstytucja świadomie stworzyła „model otwarty” (*modelo abierto*) – system, który nie narzucał ostatecznej mapy autonomii, pozostawiając jej kształt przyszłym negocjacjom politycznym (Ysàs, 2002, s.

² W czasie sesji parlamentu w 2012 roku minister José Ignacio Wert powiedział, że interesem jest „hispanizowanie katalońskich uczniów, aby czuli się tak samo dumni z tego, że są Hiszpanami, jak z tego, że są Katalończykami”.

113–114). Wyobraźmy sobie tort weselny o trzech piętrach, z których każde przedstawia inny poziom kompetencji.

Największe, dolne piętro to kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla państwa centralnego – 32 dziedziny wymienione w artykule 149 Konstytucji. Tutaj znajdziesz wszystko, co dotyczy podstaw istnienia państwa: obronę narodową, politykę zagraniczną, wymiar sprawiedliwości, system monetarny, regulację podstawowych warunków zapewniających równość wszystkich Hiszpanów, kwestie narodowości, imigracji, emigracji i prawa azylu, stosunki międzynarodowe, ustawodawstwo handlowe, karne, penitencjarne i procesowe, ustawodawstwo pracy (choć jego wykonywanie może należeć do wspólnot), ustawodawstwo cywilne z poszanowaniem praw regionalnych, własność intelektualną i przemysłową, reżim celny i handel zagraniczny, dewizy i podstawy systemu bankowego, ustawodawstwo o miarach i wagach oraz ustalanie godziny urzędowej, podstawy i koordynację ogólnego planowania gospodarczego, finanse publiczne państwa i dług publiczny, rozwój i koordynację badań naukowych, ogólną koordynację systemu ochrony zdrowia i ustawodawstwo farmaceutyczne, podstawowe ustawodawstwo dotyczące ubezpieczeń społecznych, podstawy reżimu prawnego administracji publicznej, rybołówstwo morskie, marynarkę handlową, porty i lotniska o znaczeniu ogólnym, koleje i transport lądowy o charakterze ponadregionalnym, ustawodawstwo dotyczące zasobów wodnych przepływających przez więcej niż jedną wspólnotę, podstawowe ustawodawstwo o ochronie środowiska, roboty publiczne o znaczeniu ogólnym, podstawy reżimu górnictwa i energii, reżim produkcji i handlu bronią, podstawowe normy dotyczące mediów, ochronę dziedzictwa kulturowego, bezpieczeństwo publiczne, regulację tytułów akademickich i zawodowych, statystykę dla celów państwowych oraz zezwalanie na referenda (*Constitución Española*, 1978, art. 149.1). Te sprawy może załatwić tylko Madryt.

Środkowe piętro to kompetencje, które regiony mogą przejąć – i tu zaczyna się hiszpańska specjalność. Artykuł 148 Konstytucji nie mówi, że regiony muszą przejąć te uprawnienia, ale że mogą to zrobić. Katalog obejmuje 22 dziedziny, w tym: organizację własnych instytucji samorządowych, zmiany granic gminnych, planowanie przestrzenne, urbanistykę i mieszkalnictwo, roboty publiczne o znaczeniu regionalnym, koleje i drogi na terenie wspólnoty, porty schronienia, przystanie i lotniska sportowe, rolnictwo i hodowlę, lasy i ich wykorzystanie, zarządzanie ochroną środowiska, zarządzanie zasobami wodnymi na swoim terytorium, rybołówstwo śródlądowe i łowiectwo, targi lokalne, rozwój gospodarczy w ramach polityki krajowej, rzemiosło, muzea, biblioteki i konserwatoria muzyczne, ochronę dziedzictwa zabytkowego, rozwój kultury, badań i nauczanie języka regionalnego, promocję turystyki, promocję sportu i rekreacji, pomoc społeczną, ochronę zdrowia i higienę oraz nadzór nad własnymi budynkami i koordynację policji lokalnych (*Constitución Española*, 1978, art. 148.1). To właśnie ten mechanizm jest źródłem asymetrii systemu, gdyż poszczególne wspólnoty, w zależności od swoich aspiracji, przejęły różny zakres uprawnień. Niektóre zarządzają własnymi szpitalami, inne zostawiają to państwu. Jedne mają własną policję regionalną, inne polegają na hiszpańskiej *Guardia Civil*.

Najwyższe piętro tortu to kompetencje do negocjacji – te, które można przekazać regionom. Konstytucja przewidziała dwa mechanizmy pozwalające na decentralizację. Po pierwsze, są to ustawy ramowe (artykuł 150.1). Kortezy Generalne mogą przyznać wszystkim lub niektórym wspólnotom autonomicznym prawo stanowienia, obowiązujących na ich terytorium, aktów ustawodawczych w sprawach należących do kompetencji państwa, w ramach zasad, założeń i kierunków wskazanych przez ustawę państwową (ramową).

Po drugie, są to ustawy organiczne o transferze lub delegacji – artykuł 150.2 umożliwia państwu przeniesienie lub delegowanie na wspólnoty uprawnień odpowiadających materii należącej do kompetencji państwa. Ten mechanizm był szeroko wykorzystywany do pogłębiania autonomii, zwłaszcza w latach 90. (Aragón Reyes, 2006).

System uzupełnia klauzula domniemania kompetencji na rzecz państwa (art. 149.3) – sprawy wyraźnie niezastrzeżone dla państwa przez Konstytucję mogą przejść do właściwości wspólnot autonomicznych na mocy ich statutów, ale kompetencja w sprawach nieprzejętych przynależy państwu. Jest to fundamentalna różnica w stosunku do wielu systemów federalnych (np. USA), w których kompetencje niezastrzeżone dla federacji należą do jej części składowych.

Problem polega na tym, że Konstytucja z 1978 roku celowo pozostawiła wiele kwestii nierozstrzygniętych. Twórcy Konstytucji stanęli przed niemożliwym zadaniem: musieli zadowolić zarówno zwolenników jedności państwa (w tym wojsko), jak i separatystów z Katalonii i Kraju Basków. Rozwiązaniem stała się owa „konstruktywna niejednoznaczność”. Jak zauważa hiszpański prawnik Francisco Rubio Llorente, Konstytucja w pewnym sensie „dekonstytucjonalizowała” strukturę terytorialną, oddając jej definicję w ręce przyszłych aktorów politycznych (Rubio Llorente, 1993).

Kluczowym elementem hiszpańskiego modelu decentralizacji są statuty autonomiczne (*estatutos de autonomía*), które Konstytucja definiuje jako „podstawową normę instytucjonalną” każdej wspólnoty (art. 147.1). Statuty pełnią podwójną rolę – są jednocześnie aktem prawnym rangi ustawowej oraz quasi-konstytucją regionalną, która określa tożsamość, kompetencje i organizację każdej wspólnoty autonomicznej. Konstytucja nakłada na statuty obowiązek określenia: nazwy wspólnoty, granic terytorium, nazwy, organizacji i siedziby własnych instytucji samorządowych oraz kompetencji przejętych w ramach Konstytucji (art. 147.2). Mogą one również zawierać inne elementy, takie jak: symbole regionalne, języki urzędowe czy zasady organizacji gospodarczej. Co istotne, statuty mają szczególną pozycję w hierarchii źródeł prawa – są uchwalane przez Kortezy Generalne jako ustawy organiczne, ale jedynie po uprzednim ich przyjęciu przez parlament regionalny. Ta procedura czyni je wyrazem nie tylko woli państwa, lecz przede wszystkim regionu. Asymetria hiszpańskiego systemu wynika w dużej mierze właśnie z różnorodności statutów. Pierwsze, uchwalone w latach 1979–1983, były stosunkowo skromne. Dynamika systemu *café para todos*, czyli uzyskiwania autonomii przez wszystkie regiony, spowodowała jednak, że każdy region dążył do maksymalizacji swoich kompetencji (Jackiewicz, 2012b; Jackiewicz, 2013a). Szczególnie kontrowersyjny stał się nowy Statut Katalonii z 2006 roku, który wprowadzał pojęcie narodu katalońskiego, rozszerzał kompetencje finansowe i językowe oraz wzmacniał symbolikę odrębności. Jego częściowe unieważnienie przez Trybunał Konstytucyjny w 2010 roku stało się bezpośrednią przyczyną kryzysu konstytucyjnego.

Efekt? Hiszpania stała się państwem, w którym dokładny zakres władzy każdego regionu jest określany nie przez Konstytucję, ale przez dziesiątki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. To tak, jakby zasady gry w piłkę nożną ustalał nie regulamin, ale sędzia w trakcie każdego meczu. W tym systemie kluczową rolę odgrywa Trybunał Konstytucyjny – instytucja, która *de facto* stała się najważniejszym politykiem Hiszpanii, choć jej członkowie nie startują w wyborach.

Trybunał Konstytucyjny w Hiszpanii nie tylko interpretuje prawo, lecz także je tworzy poprzez wyroki, które hiszpańscy prawnicy nazywają „manipulacyjnymi” – dodają one do przepisów treści, których te nie miały, by uczynić je konstytucyjnymi (Fernández Segado, 2009). W klasycznej koncepcji sąd konstytucyjny ma być

„negatywnym ustawodawcą” – jego zadaniem jest usuwanie norm niezgodnych z Konstytucją. Hiszpański TK wykroczył daleko poza tę rolę, ewoluując w kierunku „pozytywnego ustawodawcy”, który nie tyle usuwa, ile tworzy nowe prawo. Ta ewolucja doprowadziła do zjawiska „jurydyzacji” fundamentalnych sporów politycznych. Ponieważ Konstytucja celowo pozostawiła kluczowe kwestie otwarte, spory te w przypadku braku konsensusu nieuchronnie trafiały do Trybunału. Dla katalońskich czy baskijskich nacjonalistów TK nie jest neutralnym arbitrem, ale narzędziem w rękach Madrytu.

System finansowania – dwa światy, jedna Hiszpania

Autonomia polityczna i legislacyjna wspólnot autonomicznych oraz autonomia administracyjna jednostek lokalnych byłyby fikcją bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego. Konstytucja z 1978 roku poświęca tej kwestii istotną część Tytułu VIII, ustanawiając w artykułach od 156 do 158 fundamentalne zasady finansowania samorządu. Artykuł 156 ust. 1 stanowi, że „wspólnoty autonomiczne cieszą się autonomią finansową dla rozwijania i wykonywania swoich kompetencji” (*Constitución Española*, 1978, art. 156.1). Autonomia ta musi być jednak realizowana w zgodzie z dwiema nadrzędnymi zasadami: koordynacji z finansami publicznymi państwa oraz solidarności wszystkich Hiszpanów.

W hiszpańskim *Estado de las Autonomías* nie jest to takie proste, jak mogłoby się wydawać. Wyobraźmy sobie dwóch hiszpańskich przedsiębiorców: José z Bilbao i Miguela z Barcelony. Obaj prowadzą identyczne firmy, obaj zarabiają 100 tys. euro rocznie. José płaci podatek dochodowy do urzędu skarbowego Kraju Basków, Miguel – do urzędu skarbowego Katalonii. Ten sam obywatel, ta sama kwota, ale pieniądze trafiają do zupełnie różnych kas, a ich dalszy los jest radykalnie różny.

Podatek José zostanie w dużej części w Kraju Basków – region zatrzyma około 90 proc. wpływów, przekazując Madrytowi tylko wynegocjowaną kwotę na „wspólne wydatki”, nazywaną *cupo*. Podatek Miguela trafi do wspólnej puli w Madrycie, z której Katalonia otrzyma z powrotem mniej, niż wpłaciła. Tak wygląda w uproszczeniu codzienność hiszpańskiego „federalizmu fiskalnego”.

Kraj Basków i Nawarra, czyli dwie z 17 hiszpańskich wspólnot autonomicznych, żyją w finansowym raju dzięki systemowi foralnemu (*régimen foral*), który wywodzi się z *fueros* – historycznych praw (Jackiewicz, 2013b) i pozwala na niemal pełną suwerenność podatkową (Zubiri, 2015). Co pięć lat w Bilbao i Madrycie odbywają się jedne z najbardziej tajemniczych negocjacji w Europie. Rząd baskijski i hiszpański ustalają wysokość *cupo* – kwoty, którą Kraj Basków przekaże do wspólnego budżetu. Oficjalnie *cupo* ma pokrywać koszty usług świadczonych przez państwo na terenie Kraju Basków oraz stanowić wkład w ogólnokrajową solidarność. W praktyce metodologia jego obliczania, oparta na skomplikowanych szacunkach i zastosowaniu „wskaźnika przypisania”, wynoszącego 6,24 proc. dla Kraju Basków, jest przedmiotem ostrej krytyki. Ángel de la Fuente z FEDEA określa tę metodologię jako „marsjańską”, nieprzejrzystą i prowadzącą do nieuzasadnionego uprzywilejowania fiskalnego (de la Fuente, 2020, s. 58)³. W latach 2017–2021 Kraj Basków,

³ „Marsjańska metodologia” według Ángela de la Fuente to nazwa metodologii liczenia deficytu fiskalnego regionów w Hiszpanii, stosowanej m.in. w oficjalnych raportach hiszpańskiego Ministerstwa Finansów. Polega ona na przyjęciu perspektywy obiektywnego, „marsjańskiego” obserwatora, który analizuje przepływy pieniędzy między regionem a państwem centralnym tak, jakby nie interesowały go skutki politycznych czy administracyjnych decyzji (czyli bez patrzenia na to, kto korzysta na inwestycjach). W tej metodzie wydatki są przypisywane tam, gdzie rzeczywiście zostały

liczący 2,2 mln mieszkańców (5 proc. populacji Hiszpanii), przekazał do wspólnego budżetu około 1,3 mld euro rocznie – mniej niż 2 proc. wpływów podatkowych całego państwa⁴. Po reformach z 2023 roku⁵ wysokość ta została na kolejne pięć lat ustalona na niespełna 1,5 mld euro⁶.

Pozostałe 15 wspólnot autonomicznych oraz dwa miasta autonomiczne (Ceuta i Melilla) żyją według systemu wspólnego (*régimen común*), regulowanego przez ustawę organiczną 8/1980 o finansowaniu wspólnot autonomicznych (LOFCA)⁷ oraz ustawę 22/2009 z dnia 18 grudnia regulującą system finansowania wspólnot autonomicznych podlegających wspólnemu systemowi i miast posiadających statut autonomii oraz zmieniającą niektóre przepisy podatkowe⁸. System ten można porównać do wspólnego konta bankowego wielkiej rodziny. Każdy region wpłaca to, co „zarobiły” na jego terenie główne podatki państwowe.

Państwo „ceduje” wspólnotom część wpływów:

- 50 proc. z podatku dochodowego od osób fizycznych (IRPF);
- 50 proc. z podatku od wartości dodanej (IVA, czyli VAT);
- 58 proc. z podatków specjalnych (*Impuestos Especiales*, czyli np. podatek od napojów alkoholowych i pochodnych, podatek od piwa, podatek od paliw, podatek od wyrobów tytoniowych);
- 100 proc. z podatku od energii elektrycznej;
- 100 proc. z podatku od spadków i darowizn, podatku od przeniesienia własności i aktów prawnych udokumentowanych, podatku od majątku, opłat od gier czy specjalnego podatku od niektórych środków transportu.

Te „cedowane” środki nie wpływają jednak w całości bezpośrednio do budżetów regionów. W tym miejscu pojawia się Fundusz Gwarancji Podstawowych Usług Publicznych (*Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* – FGSPF) jako centralny element hiszpańskiego systemu finansowania wspólnot autonomicznych, ustanowiony przez wspomnianą ustawę 22/2009. Jego nadrzędnym celem jest zapewnienie, aby wszyscy obywatele Hiszpanii mieli dostęp do porównywalnego poziomu kluczowych usług publicznych – takich jak: ochrona zdrowia, edukacja i podstawowe usługi socjalne – niezależnie od tego, w której wspólnocie autonomicznej mieszkają. Fundusz działa jako mechanizm wyrównawczy (niwelacyjny), który redystrybuuje środki, aby każda wspólnota dysponowała taką samą kwotą na finansowanie tych usług w przeliczeniu na tzw. jednostkę potrzeby, określaną poprzez wskaźnik skorygowanej liczby ludności.

Fundusz Gwarancji zasilany jest z dwóch głównych źródeł, co czyni go narzędziem zarówno wyrównywania „poziomego” (między regionami), jak i „pionowego” (z budżetu centralnego do regionów). Po pierwsze, są to właśnie wkłady wspólnot autonomicznych. Każda wspólnota autonomiczna wnosi do funduszu 75 proc.

poniesione („metoda przepływów pieniężnych”), a nie według miejsca zamieszkania osób lub źródła funduszy. Jest ona krytykowana przez część ekspertów z Katalonii, którzy wolą przypisywać np. wydatki na centralne instytucje (jak ministerstwa w Madrycie) proporcjonalnie do ogólnej populacji regionów, twierdząc, że mieszkańcy też z nich korzystają (de la Fuente, 2014).

⁴ Na podstawie *Ley 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco*.

⁵ *Ley 9/2023, de 3 de abril, 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*.

⁶ Chociaż zatwierdzona metodologia jest podobna do tej stosowanej w poprzednim okresie, wprowadzono nowości w zakresie VAT, podatku specjalnego od jednorazowych pojemników plastikowych oraz podatku od fluorowanych gazów cieplarnianych. To spowodowało wzrost *cupo*.

⁷ *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*.

⁸ *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*.

swoich teoretycznych wpływów podatkowych z podatków cedowanych (IRPF, VAT, podatki specjalne). Kluczowe jest tu pojęcie wpływów „teoretycznych”. Oznacza to, że do obliczeń przyjmuje się kwotę, jaką wspólnota zebrałaby, stosując standardowe, ogólnokrajowe stawki podatkowe, a nie jej faktyczne wpływy. Taki mechanizm zapobiega sytuacji, w której region obniżający podatki otrzymywałby większe wsparcie z funduszu. Promuje to odpowiedzialność fiskalną – wspólnota, która decyduje się na obniżenie podatków, w pełni ponosi koszt tej decyzji, a ta, która je podnosi, zatrzymuje 100 proc. dodatkowych dochodów. Po drugie, jest to aport Budżetu Państwa. Rząd centralny wnosi do funduszu dodatkowe środki. Ich wysokość jest elastyczna i ma na celu uzupełnienie puli środków tak, aby możliwe było zagwarantowanie ustalonego poziomu finansowania dla wszystkich wspólnot. W praktyce suma transferów netto (różnica między tym, co regiony otrzymują, a tym, co wpłacają) jest równa całkowitej kwocie aportu państwa.

Gdy środki trafią do wspólnej puli Funduszu, dopiero wtedy są one rozdzielane między wszystkie wspólnoty. Tu zaczyna się główna kontrowersja hiszpańskiego modelu. Kryterium podziału nie jest jednak rzeczywista liczba mieszkańców, lecz „skorygowana liczba ludności” (*población ajustada*). Jest to wskaźnik, który ma odzwierciedlać realne potrzeby wydatkowe każdej wspólnoty w zakresie podstawowych usług. Wskaźnik ten oblicza się, przypisując różne wagi do określonych zmiennych demograficznych i geograficznych: populacji w różnych grupach wiekowych, powierzchni, rozproszenia ludności itd.

Na koniec dla każdej wspólnoty oblicza się saldo. Jeśli kwota, którą wspólnota otrzymuje z funduszu (zgodnie ze swoimi potrzebami), jest wyższa niż jej wkład, staje się ona beneficjentem netto. Jeśli kwota, którą wspólnota wnosi, jest wyższa niż ta, którą otrzymuje, staje się ona płatnikiem netto do systemu. W ten sposób Fundusz Gwarancji realizuje zasadę solidarności, zapewniając, że regiony o niższej zdolności fiskalnej (mniejszych wpływach podatkowych na mieszkańca) otrzymują niezbędne środki do finansowania edukacji, ochrony zdrowia i usług socjalnych na poziomie porównywalnym z bogatszymi regionami. O ile jednak hiszpańskie „Janosikowe” miało zapewnić solidarność, o tyle w praktyce stało się źródłem permanentnych konfliktów, zwłaszcza na linii Madryt – Barcelona. To właśnie dane odnośnie do przepływów finansowych znalazły się u podstaw katalońskiej narracji o „wyzysku fiskalnym” (*expolio fiscal*). Hasło *España nos roba* – „Hiszpania nas okrada” – stało się mottem ruchu niepodległościowego. Niezależność przestała być romantyczną utopią, a zaczęła jawić się jako ekonomiczna konieczność. Dane publikowane przez Ministerstwo Finansów i niezależne ośrodki prezentują spójny obraz: bogatsze regiony mają znaczące ujemne salda fiskalne, podczas gdy regiony o niższym dochodzie są beneficjentami netto systemu (de la Fuente, 2024). Analiza de la Fuente pokazuje, że deficyt fiskalny Katalonii jest zgodny z logiką redystrybucyjną obserwowaną w innych państwach federalnych. Problem tkwi nie w absolutnej wartości tego deficytu, ale w poczuciu fundamentalnej niesprawiedliwości wynikającym z porównania z Krajem Basków – regionem o podobnym poziomie zamożności, który dzięki *cupo* nie tylko unika ujemnego salda, lecz często jest beneficjentem netto (z jednej strony wpłaca *cupo*, ale z drugiej strony w regionie zostają wszystkie zebrane podatki). Zanim przejdziemy do odpowiedzi na pytanie, co to powoduje, przyjrzyjmy się jeszcze systemowi finansowania gmin w Hiszpanii. System finansowania gmin w Hiszpanii, podobnie jak w Polsce, opiera się na kombinacji dochodów własnych i transferów z wyższych szczebli administracji. Zapewnia to gminom (*ayuntamientos* lub *municipios*) autonomię, jednocześnie gwarantując środki na realizację podstawowych zadań publicznych. Podstawą

prawną jest ustawa o finansach lokalnych⁹. System jest jednak bardziej złożony niż w Polsce ze względu na silnie zdecentralizowaną strukturę państwa i dużą rolę wspólnot autonomicznych (regionów).

Fundamentem finansowej niezależności gmin są dochody własne. Składają się głównie z podatków i opłat lokalnych. Gminy mają pewną swobodę w ustalaniu stawek w ramach limitów określonych przez państwo. Zwróćmy uwagę na podatek od nieruchomości (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles* – IBI) – to absolutnie najważniejsze i najbardziej stabilne źródło dochodów własnych, odpowiednik polskiego podatku od nieruchomości. Jest naliczany corocznie od wartości katastralnej nieruchomości. Stawki wahają się zazwyczaj w przedziale 0,4 proc. – 1,3 proc. wartości katastralnej i są ustalane przez radę gminy. To główne źródło dochodów gmin – stanowi średnio ponad 27 proc. wszystkich dochodów gminnych (Cinco Días, 2018). Dochodem własnym gminy jest ponadto podatek od działalności gospodarczej (*Impuesto sobre Actividades Económicas* – IAE). Obciąża firmy i osoby prowadzące działalność gospodarczą. Co ciekawe, większość małych i średnich przedsiębiorstw (z obrotem poniżej 1 mln euro) jest z niego zwolniona, co sprawia, że jest to podatek płacony głównie przez większe korporacje. Innym przykładowym podatkiem stanowiącym dochód własny gminy jest podatek od pojazdów mechanicznych (*Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica* – IVTM) – odpowiednik polskiego podatku od środków transportowych, płacony rocznie przez właścicieli pojazdów. Jego wysokość zależy od mocy i typu pojazdu. Oprócz podatków gminy pobierają również opłaty (*tasas*) za konkretne usługi, np. wywóz śmieci, zaopatrzenie w wodę czy wydawanie dokumentów.

Ponadto gminy mają zapewniony udział w podatkach państwa, ale i wspólnot autonomicznych. To drugi kluczowy filar finansowania, działający jako mechanizm redystrybucyjny. Gminy otrzymują część dochodów z głównych podatków krajowych i regionalnych. Rząd centralny przekazuje gminom część wpływów z głównych podatków, takich jak: PIT (IRPF), CIT (*Impuesto de Sociedades*) i VAT (IVA). Wysokość tej dotacji dla każdej gminy jest obliczana na podstawie złożonego wzoru, który uwzględnia przede wszystkim: liczbę mieszkańców (najważniejszy czynnik), efektywność fiskalną (jak efektywnie gmina ściąga własne podatki) oraz „odwrotność” zdolności podatkowej (wsparcie dla gmin o niższych dochodach na mieszkańca). W zależności od regionu gminy mogą również otrzymywać część dochodów z podatków pobieranych przez ich wspólnotę autonomiczną.

Ponadto system hiszpański zawiera również mechanizmy solidarnościowe, mające na celu niwelowanie różnic między bogatszymi a biedniejszymi samorządami. Zarówno państwo, jak i wspólnoty autonomiczne tworzą fundusze wyrównawcze, z których środki trafiają do gmin o najniższym potencjale dochodowym. Najważniejszym z nich jest Fundusz Finansowania Jednostek Lokalnych (*Fondo de Financiación a Entidades Locales*), który gwarantuje, że każda gmina ma zapewnione środki na świadczenie podstawowych usług. Podobnie jak w Polsce, gminy mogą otrzymywać dotacje na realizację konkretnych projektów inwestycyjnych lub programów, np. na budowę infrastruktury, renowację zabytków czy wdrażanie polityk społecznych. Środki te pochodzą zarówno z budżetu państwa, budżetów wspólnot autonomicznych, jak i z funduszy Unii Europejskiej.

⁹ *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

System finansowania gmin w Hiszpanii jest więc wieloźródłowy – daje im silną podstawę w postaci podatków od nieruchomości, a jednocześnie koryguje dysproporcje poprzez skomplikowany system transferów z budżetu państwa i regionów.

Na marginesie warto również wspomnieć o finansowaniu prowincji, pomimo że to najbardziej anachroniczny element hiszpańskiego systemu finansowego. System finansowania prowincji znacząco różni się od systemu finansowania gmin. Jego konstrukcja jest bezpośrednio powiązana z unikalną rolą, jaką prowincje pełnią w hiszpańskim systemie administracyjnym. W skrócie można powiedzieć, że prowincje opierają swoje budżety głównie na transferach z budżetu państwa, a ich zdolność do generowania dochodów własnych jest bardzo ograniczona. Aby zrozumieć ich finansowanie, trzeba najpierw zrozumieć ich zadanie. Prowincja w Hiszpanii to przede wszystkim instytucja wspierająca i koordynująca mniejsze gminy. Działa jak „samorządowy hurtownik” lub agencja usług wspólnych, zapewniając małym i średnim miasteczkom wsparcie techniczne, prawne i administracyjne, na które nie byłoby ich stać samodzielnie. Ich system finansowania nie jest zatem nastawiony na konkurowanie o podatki, ale na otrzymywanie i dystrybuowanie środków w celu zapewnienia spójności terytorialnej. Ponadto, co istotnie uzupełnia obraz finansowania prowincji, trzeba mieć na uwadze, że w regionach, gdzie funkcjonuje jedna prowincja, takich jak Madryt, Murcja, Asturia, Kantabria, La Rioja czy Nawarra, nie ma oddzielnych urzędów prowincji. Ich zadania i finansowanie przejął rząd wspólnoty autonomicznej, a w Kraju Basków prowincje (nazywane tam *Territorios Históricos*) posiadają unikalny, odrębny system finansowania, w ramach którego same pobierają większość podatków i wpłacają określoną kwotę do budżetu centralnego.

Wróćmy jednak teraz do tego, jak system finansowania wspólnot autonomicznych wpłynął na współczesny obraz hiszpańskiej autonomii.

Kryzys kataloński – anatomia rozpadu

1 października 2017 roku, Barcelona. Na ulice wychodzą setki tysięcy ludzi. Jedni, aby zagłosować w referendum niepodległościowym. Drudzy, aby je zablokować. Hiszpańska policja siłą zamyka lokale wyborcze. Katalońska straż regionalna (*Mossos d'Esquadra*) stoi po drugiej stronie barykad. Tego dnia system *Estado de las Autonomías* stanął na krawędzi przepaści. Kataloński kryzys nie wybuchł jednak z dnia na dzień. To kulminacja napięć narastających od dekad, a jego korzenie sięgają samej konstrukcji hiszpańskiej autonomii.

Katalonia przez wieki żyła w przekonaniu o własnej wyjątkowości. W XVIII wieku jednak, po przegranej wojnie o sukcesję hiszpańską¹⁰, dekretem *Nueva Planta* z 1714 roku zlikwidowano katalońskie prawa i instytucje. Dla Katalończyków ta data jest jak 1795 rok dla Polaków – to symbol utraty niepodległości. Dyktatura Franco pogłębiła te urazy poprzez systematyczne niszczenie języka i kultury katalońskiej. Kiedy w 1978 roku Hiszpania odzyskiwała demokrację, dla Katalończyków autonomia nie była prezentem od Madrytu, ale przywróceniem historycznej sprawiedliwości (Jackiewicz, 2012a).

¹⁰ Katalonia, a także inne regiony Korony Aragońskiej (m.in. Walencja, Majorka) poparły arcyksięcia Karola Habsburga i opierały się wojskom Filipa V. Po zwycięstwie Filipa na mocy dekretów *Nueva Planta* zniesiono autonomiczne prawa i instytucje Katalonii, krytycznie zmieniając jej ustrój na bardziej scentralizowany pod kontrolą nowej monarchii hiszpańskiej.

Bezpośrednim zapalnikiem kryzysu stało się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2010 roku w sprawie nowego Statutu Autonomii Katalonii z 2006 roku. Statut ten przeszedł pełną procedurę konstytucyjną: uchwalił go parlament kataloński, zatwierdził parlament hiszpański, a następnie poparło go w referendum 73,9 proc. głosujących Katalończyków. Hiszpański Trybunał Konstytucyjny uznał jednak za niekonstytucyjne kluczowe artykuły, w tym definicję Katalonii jako „narodu”, argumentując, że jedynym narodem może być naród hiszpański. Wyrokowi, oczywiście zwłaszcza w Katalonii, zarzucano niemal wszystko, od niesprawiedliwości po niekonstytucyjność (!), a sędziom TK upolitycznienie (Jackiewicz, 2013a).

Po wyroku TK katalońscy politycy zmienili strategię. Zamiast mówić o kulturze i tożsamości, zaczęli mówić o pieniądzach. I tu trafili w dziesiątkę. Globalny kryzys finansowy, który po 2008 roku mocno uderzył w Hiszpanię, stał się potężnym paliwem dla nastrojów separatystycznych. Katalońscy ekonomiści wyliczyli deficyt fiskalny regionu na 8–16 mld euro rocznie. Należy jednak podkreślić, że kwestia deficytu fiskalnego Katalonii jest przedmiotem poważnej kontrowersji metodologicznej wśród ekonomistów. Ángel de la Fuente (2024), jeden z najbardziej uznanych hiszpańskich ekspertów w tej dziedzinie, argumentuje, że katalońskie szacunki często opierają się na dyskusyjnych założeniach i że deficyt regionu, choć rzeczywiście znaczący, jest porównywalny do sytuacji innych zamożnych regionów w państwach federalnych na świecie. Różnice w kalkulacjach wynikają przede wszystkim z odmiennych sposobów przypisywania wydatków centralnych: czy inwestycje w infrastrukturę w Madrycie służą tylko mieszkańcom stolicy, czy całemu krajowi? Czy koszty utrzymania ministerstwa obrony należy przypisać proporcjonalnie do wszystkich obywateli, czy do miejsca jego siedziby? Te pozornie techniczne kwestie przekładają się na różnice w szacunkach sięgające miliardów euro. Co więcej, analiza porównawcza pokazuje, że regiony takie jak Bawaria w Niemczech czy Lombardia we Włoszech również charakteryzują się ujemnymi saldami fiskalnymi podobnej skali, co jest naturalną konsekwencją funkcjonowania mechanizmów redystrybucyjnych w państwach rozwiniętych. Katalońska narracja o „wyzysku fiskalnym” opiera się więc częściowo na selektywnej interpretacji danych ekonomicznych, choć sam fakt istnienia znaczącego deficytu pozostaje bezsporny, a wspomniane hasło *España nos roba* pojawiło się na sztandarach, niezależność zaś przestała być przedstawiana wyłącznie w kategoriach politycznych, ale zyskała bardzo przekonującą dla części Katalończyków twarz ekonomiczną. Na ulice Barcelony 11 września 2012 roku wyszło półtora miliona ludzi. Organizatorem protestu był *Assemblea Nacional Catalana* (ANC) – ruch obywatelski, który zmobilizował katalońską społeczność jak żadna partia polityczna. Pod presją ulicy Artur Mas, dotąd umiarkowany polityk, ogłosił w 2012 roku dążenie do „prawa do decydowania”. Madryt odpowiedział kategorycznym „nie”. Premier Mariano Rajoy odmówił nawet rozmów o nowym pakcie fiskalnym. Rząd Carlesa Puigdemonta zorganizował 1 października 2017 roku referendum niepodległościowe wbrew zakazowi Trybunału Konstytucyjnego (Jackiewicz, 2019). Obrazy z tego dnia obiegły świat: hiszpańska policja wrywa urny wyborcom z rąk, starsze panie krwawią po uderzeniach pałkami. Według oficjalnych danych katalońskich 90 proc. głosujących opowiedziało się za niepodległością.

Parlament kataloński 27 października zadeklarował niepodległość Katalonii. Tego samego dnia hiszpański Senat zatwierdził zastosowanie artykułu 155 Konstytucji – przepisu, który nigdy wcześniej nie był używany i który pozwala rządowi centralnemu przejąć kontrolę nad wspólnotą autonomiczną (*Constitución Española*, 1978, art. 155).

Pozwoliło to na tymczasowe zawieszenie autonomii regionu. Cały rząd kataloński (*Generalitat*) został odwołany, a jego członkowie stanęli w obliczu zarzutów o rebelię, działalność wywrotową i malwersację środków publicznych. Wielu z nich zostało aresztowanych, a później skazanych na wieloletnie więzienie (Jackiewicz, 2020). Trzeba jednak przypomnieć, że w 2021 roku część z nich została ułaskawiona, a w latach 2024–2025 kolejni skorzystali z kontrowersyjnej i politycznie nacechowanej ustawy o amnestii, która objęła zresztą setki osób zaangażowanych w ruch niepodległościowy. Rząd centralny rozwiązał kataloński parlament i natychmiast rozpiisał nowe, przedterminowe wybory regionalne, które odbyły się w grudniu 2017 roku. Aby uniknąć aresztowania, ówczesny prezydent Katalonii, Carles Puigdemont, wraz z kilkoma ministrami swojego rządu, wyjechał do Belgii. Hiszpański wymiar sprawiedliwości wydał za nimi europejskie nakazy aresztowania, co zapoczątkowało wieloletnią batalię prawną.

Dla regionu, będącego jednym z najbogatszych w Hiszpanii, najbardziej dramatyczne jednak były chyba konsekwencje gospodarcze (Ślusarczyk, Sowa, Bem, 2021; Kasper, 2021). W obawie przed niestabilnością polityczną, utratą dostępu do rynku unijnego i bojkotem konsumenckim tysiące firm (szacunki mówią o ponad siedmiu tysiącach) przeniosło swoje oficjalne siedziby (siedziby prawne, niekoniecznie całą produkcję) z Katalonii do innych regionów Hiszpanii. Wśród nich znalazły się takie giganty, jak: banki CaixaBank i Banco Sabadell, koncern energetyczny Naturgy czy firma ubezpieczeniowa Catalana Occidente. W kwartałach następujących po referendum nastąpił gwałtowny spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Katalonii. Niepewność prawna i polityczna skutecznie odstraszyła wielu inwestorów, którzy wstrzymali swoje decyzje lub wybrali inne, bardziej stabilne lokalizacje w Hiszpanii. Badacze spierają się o szacowany koszt tej sytuacji dla PKB Katalonii. Kwestia dokładnej kwoty jest przedmiotem wielu analiz i może się różnić w zależności od przyjętej metodologii. Choć kwota 20 mld euro jest jednym z wyższych szacunków, wiele instytucji, w tym hiszpańskie ministerstwo gospodarki czy AIReF (Niezależny Urząd ds. Odpowiedzialności Fiskalnej), wskazywało na straty rządu wielu miliardów euro z powodu spowolnienia wzrostu gospodarczego, spadku konsumpcji i zahamowania inwestycji w regionie. Kryzys polityczny wywołał spadek zaufania publicznego, który przełożył się na realne straty ekonomiczne.

Równie kosztowne były konsekwencje społeczne, czyli polityczna polaryzacja i pęknięcie społeczne – nie tylko między Katalonią a resztą Hiszpanii, lecz także wewnątrz samego społeczeństwa katalońskiego. Również z punktu widzenia całej Hiszpanii kryzys podważył wizerunek kraju jako stabilnej demokracji i pokazał, że hiszpański model autonomii może się rozpaść pod wpływem presji. W rezultacie Hiszpania znalazła się w patowej sytuacji: obecny system nie satysfakcjonuje najważniejszych regionów, ale brak konsensusu uniemożliwia jego reformę. Jak zauważył już w 2012 roku Santiago Muñoz Machado, hiszpański system osiągnął punkt, w którym „zawsze można prosić o więcej”, co czyni go permanentnie niestabilnym (Muñoz Machado, 2012, s. 88). A co możemy powiedzieć dzisiaj?

Perspektywy *Estado de las Autonomías*. Co dalej z Katalonią?

Hiszpański model *Estado de las Autonomías* jest bez wątpienia jednym z najbardziej fascynujących i złożonych eksperymentów ustrojowych w powojennej Europie. Jego analiza prowadzi do wniosku, że jest to unikatowe, głęboko asymetryczne i dynamiczne rozwiązanie, które zrodziło się z historycznej konieczności.

Największym sukcesem tego modelu było umożliwienie pokojowej transformacji od autorytarnej dyktatury do w pełni funkcjonalnej demokracji oraz przeprowadzenie bezprecedensowej w skali Europy decentralizacji władzy. Jednakże sukces ten został osiągnięty kosztem permanentnej niestabilności. Fundamentem systemu jest bowiem nie tyle spójna doktryna prawna, ile polityczny kompromis oparty na celowej niejednoznaczności kluczowych pojęć konstytucyjnych. Ta wbudowana ambiwalencja, która w początkowym okresie była źródłem elastyczności, z czasem stała się płaszczyzną nieustannej walki interpretacyjnej i politycznej. Hiszpańskie państwo regionalne nie jest strukturą ostateczną, lecz ciągłym procesem renegocjacji podstawowych zasad współżycia między centrum a peryferiami. Przyszłość hiszpańskiego modelu samorządności wydaje się oscylować między trzema głównymi scenariuszami.

Pierwszą opcją jest ewolucja w kierunku federalizmu kooperacyjnego. Ten scenariusz zakładałby stopniowe reformy w ramach obecnej Konstytucji (lub po jej niewielkiej nowelizacji), zmierzające do wzmocnienia mechanizmów współpracy między rządem centralnym a wspólnotami, doprecyzowania podziału kompetencji, zreformowania systemu finansowania w duchu większej przejrzystości i sprawiedliwości oraz przekształcenia Senatu w efektywną izbę terytorialną. Byłby to scenariusz ewolucyjny, wymagający jednak szerokiego konsensusu politycznego, którego obecnie brakuje.

Drugą opcją jest reakcja centralistyczna. W obliczu trwałego zagrożenia dla jedności państwa możliwy jest wzrost poparcia dla sił politycznych dążących do recentralizacji i ograniczenia autonomii regionalnej. Taki scenariusz mógłby przejawiać się w dążeniu do ujednolicenia kompetencji, wzmocnienia kontroli państwa nad finansami regionów i ograniczenia symbolicznej odrębności „narodowości”. Prowadziłby on jednak do nieuchronnej eskalacji konfliktów terytorialnych.

Trzecią opcją jest kontynuacja niestabilnego *status quo*. Jest to scenariusz najbardziej prawdopodobny w krótkiej i średniej perspektywie. Polega on na „zarządzaniu kryzysem” poprzez doraźne kompromisy polityczne (zob. kwestia amnestii dla polityków katalońskich), negocjacje budżetowe i orzeczenia sądowe, bez podejmowania próby fundamentalnej reformy ustroju. Hiszpania kontynuowałaby funkcjonowanie w stanie permanentnego napięcia, w którym równowaga między siłami odśrodkowymi a dośrodkowymi byłaby nieustannie testowana i renegocjowana.

Niewątpliwie za trzecim scenariuszem przemawia aktualna sytuacja w samej Katalonii. Po latach głębokiej polaryzacji i napięć związanych z dążeniami niepodległościowymi Katalonia wyraźnie wkracza na ścieżkę politycznej normalizacji i stabilizacji. Kluczową postacią tej zmiany jest prezydent *Generalitat*, Salvador Illa, lider Katalońskiej Partii Socjalistycznej (PSC). Zamiast konfrontacyjnego kursu swoich poprzedników Illa konsekwentnie realizuje strategię deeskalacji, stawiając na dialog z rządem centralnym w Madrycie oraz skupienie się na realnych problemach mieszkańców, takich jak: wzmocnienie usług publicznych, gospodarka czy walka z historyczną suszą. Jego pragmatyczne podejście, określane jako „polityka ponownego spotkania” (*política del reencuentro*), stanowi wyraźne zerwanie z unilateralizmem, który doprowadził do kryzysu w 2017 roku. Dzięki temu udaje mu się skutecznie zarządzać regionem, co przyczynia się do stopniowego odbudowywania zaufania inwestorów i wyciszenia społecznych emocji. Niewątpliwie wpływ na to ma fakt, że kataloński prezydent jest politykiem tej samej opcji politycznej co aktualny rząd hiszpański, a – co więcej – w czasie pandemii był ministrem tego rządu. Wydaje się jednak, że dla znacznej części Katalończyków słowo „Salvador” ma teraz szczególne znaczenie, a w regionie nastąpiła faktyczna stabilizacja sytuacji po 2019 roku i osłabienie ruchów separatystycznych. Bez wątpienia przyczyniła się do tego również amnestia dla

katalońskich polityków, która, choć kontrowersyjna i budząca potężne emocje w Hiszpanii, pomogła w uspokojeniu nastrojów niepodległościowych.

Pozostaje jednak pytanie, jak na nastroje w Katalonii wpłyną wyniki wyborów do hiszpańskich Kortezów, które mają się odbyć najpóźniej w lipcu 2027 roku. Możliwa, ze względu na afery finansowe, porażka lewicowego rządu Pedro Sancheza na rzecz prawicowej, opowiadającej się za twardym kursem wobec Katalonii, *Partido Popolar* może uczynić bardziej realnym wariant drugi.

Hiszpańskie doświadczenia niosą uniwersalne przesłanie dla całej Europy. Pokazują, że decentralizacja nie rozwiązuje automatycznie konfliktów terytorialnych – może je nawet pogłębiać, gdy regiony uzyskują narzędzia do budowania własnej tożsamości i aspiracji politycznych. Kompromisy konstytucyjne wymagają ciągłego odnawiania społecznego konsensusu – to, co było akceptowalne w 1978 roku, po czterech dekadach może przestać satysfakcjonować uczestników. Asymetria terytorialna, choć historycznie uzasadniona, może stać się źródłem nowych nierówności i konfliktów, gdy różne części tego samego państwa żyją według różnych zasad. Kryzys kataloński postawił pod znakiem zapytania zdolności adaptacyjne tego modelu. Z jednej strony system wykazał się odpornością – państwo nie uległo rozpadowi, a mechanizmy konstytucyjne, takie jak artykuł 155, choć kontrowersyjne, okazały się skuteczne w przywróceniu porządku prawnego. Z drugiej strony kryzysu nie udało się rozwiązać politycznie, a jedynie zamrozić, co skutkuje trwałą polaryzacją i podważeniem legitymizacji systemu w oczach znacznej części społeczeństwa.

Finalna refleksja

Estado de las Autonomías pozostaje fascynującym eksperymentem w kwestii pogodzenia jedności z różnorodnością. Jego fundamentem była „konstruktywna niejednoznaczność” – świadome pozostawienie kluczowych pojęć do interpretacji, aby umożliwić pokojowe przejście do demokracji. Po czterech dekadach ta sama cecha, która była źródłem elastyczności, stała się źródłem niestabilności. Jak zauważają historycy, żadna hiszpańska konstytucja nie była bardzo trwała – zawsze preferowano rozpoczynanie od nowa zamiast reformowania obowiązujących tekstów (Ysàs, 2002, s. 114).

Przyszłość modelu zależy od zdolności hiszpańskiego społeczeństwa do wypracowania nowego konsensusu – takiego, który uwzględni zarówno aspiracje regionów do szerszej autonomii, jak i potrzebę zachowania spójności państwa. Bez takiego konsensusu Hiszpania może stać się pierwszym rozwiniętym państwem europejskim, które rozpadnie się nie z powodu wojny czy kryzysu ekonomicznego, ale wskutek niemożności pogodzenia konkurencyjnych wizji tego, czym jest wspólnota polityczna.

Ostateczny kierunek, w jakim podąży Królestwo Hiszpanii, pozostaje kwestią otwartą. Będzie on zależał od złożonej interakcji między dynamiką polityczną wewnątrz kraju, ewolucją nastrojów społecznych w regionach, sytuacją gospodarczą oraz szerszym kontekstem integracji europejskiej. Niezależnie od przyszłych losów hiszpańskie *Estado de las Autonomías* pozostanie kluczowym i niezwykle pouczającym studium przypadku dla wszystkich państw zmagających się z wyzwaniem, jakim jest pogodzenie jedności z różnorodnością w epoce rosnących nacjonalizmów regionalnych.

Bibliografia:

- Aragón Reyes M. (2006), El Estado autonómico: ¿modelo de Estado?, „Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol”, núm. 54–55, s. 75–95.
- Cinco Días (2018, 20 de marzo), En qué municipio de España se paga más IBI? El País, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/07/03/midinero/1530617854_628877.html [data dostępu: 21.07.2025].
- Constitución Española [Konstytucja Hiszpanii] (1978), „Boletín Oficial del Estado”, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.
- Dankowski M.Z. (2021), Kryzys konstytucyjny w Hiszpanii początku XXI w., Jagielloński Instytut Wydawniczy, Toruń.
- De la Fuente Á. (2014), Is Catalonia being fiscally mistreated?, Barcelona GSE Working Paper Series, Working Paper, n° 766.
- De la Fuente Á. (2020), Sobre el sistema de financiación foral vasco y navarro: notas para un debate necesario, FEDEA Policy Papers, 2020-20.
- De la Fuente Á. (2024), Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relacionadas, FEDEA Apuntes, 2024-19.
- Fernández Segado F. (2009), El Tribunal Constitucional español como legislador positivo, „Pensamiento Constitucional”, vol. 14, núm. 14, s. 127–184.
- Jackiewicz A. (2012a), Regionalizm kataloński – uwagi genetyczne oraz konstytucyjnoprawne, w: R.M. Czarny & K. Spryszak (red.), Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań, t. 2: Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce: księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 248–268.
- Jackiewicz A. (2012b), Ustrojowe aspekty regionalizmu hiszpańskiego z uwzględnieniem roli sądownictwa konstytucyjnego, w: A. Jamróż (red.), Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne: pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego, Wydawnictwo Temida 2, Białystok, s. 338–356.
- Jackiewicz A. (2013a), Kontrowersje konstytucyjnoprawne i polityczne wokół ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii: ewolucja czy stagnacja?, w: S. Bożyk (red.), Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Wydawnictwo Temida 2, Białystok, s. 397–415.
- Jackiewicz A. (2013b), Kraj Basków a Królestwo Hiszpanii w świetle relacji konstytucyjnoprawnych i politycznych, w: S. Sulewski, J. Szymanek (red.), Ustrój polityczny państwa: Polska, Europa, świat: prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, s. 337–351.
- Jackiewicz A. (2019), Glosa do wyroku hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017 r. w sprawie STC 114/2017, dotyczącej ustawy Parlamentu Katalonii o referendum o samostanowieniu, Białostockie Studia Prawnicze, vol. 24, nr 4, DOI: 10.15290/bsp.2019.24.04.18
- Jackiewicz A. (2020), Gloss to the Judgment of the Spanish Supreme Court of 14 October 2019, Causa Especial núm.: 20907/2017, Judgment No. 459/2019, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, no. 6(58), s. 671–685, DOI: 10.15804/ppk.2020.06.56.
- Kasper M.A. (2021), Gospodarcze skutki dążeń niepodległościowych w Katalonii w latach 2010–2020, „Studia Iberystyczne”, vol. 20, s. 77–103.
- Ley 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (2002), „Boletín Oficial del Estado”, 24 de mayo de 2002, núm. 124.
- Ley 9/2023, de 3 de abril, 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 (2023), „Boletín Oficial del Estado”, 4 de abril de 2023, núm. 81.

- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (2009), „Boletín Oficial del Estado”, 19 de diciembre de 2009, núm. 305.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (1980), „Boletín Oficial del Estado”, 1 de octubre de 1980, núm. 236.
- Muñoz Machado S. (2012), Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo, Editorial Crítica.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (2004), „Boletín Oficial del Estado”, 9 de marzo de 2004, núm. 59.
- Rubio Llorente F. (1993), La forma del poder: Estudios sobre la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales.
- Ślusarczyk B., Sowa B., Bem A. (2021), Gospodarcze konsekwencje separatystycznych działań Katalonii w 2017 roku, „Przegląd Geopolityczny”, t. 35, s. 114–125.
- Ysàs P. (2002), El estado de las autonomías: orígenes y configuración, w: C. Navajas Zubeldia (ed.), Actas del III Simposio de Historia Actual, vol. 1, Instituto de Estudios Riojanos, s. 101–126.
- Zubiri I. (2015), Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis, „Papeles de Economía Española”, n° 143.

○ 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

Hiszpański model Estado de las Autonomías, jeden z najbardziej zdecentralizowanych systemów w Europie, przeżywa dziś fundamentalny kryzys. Artykuł analizuje ewolucję hiszpańskiego regionalizmu od pokojowego przejścia do demokracji w 1978 roku aż do kryzysu konstytucyjnego z 2017 roku. Kluczową tezę jest wykazanie, że współczesny separatyzm hiszpański przeszedł transformację od motywacji kulturowo-tożsamościowych do argumentacji wyłącznie ekonomicznej. Badanie koncentruje się na asymetrycznym systemie finansowania, który dzieli Hiszpanię na dwa światy fiskalne. Kraj Basków i Nawarra cieszą się niemal pełną autonomią podatkową (cupo), podczas gdy pozostałe regiony funkcjonują w systemie redystrybucyjnym. Ten dualizm stał się głównym paliwem katalońskiego ruchu niepodległościowego, którego hasło España nos roba ilustruje przejście od romantycznego separatyzmu do fiskalnych kalkulacji. „Konstruktywna niejednoznaczność” Konstytucji z 1978 roku, która początkowo umożliwiła pokojową demokratyzację, przekształciła się w źródło permanentnej niestabilności. Trybunał Konstytucyjny stał się de facto najważniejszym politykiem kraju. Kryzys z 2017 roku ujawnił strukturalne słabości systemu i pokazał, że bez nowego konsensusu politycznego Hiszpania może stać się pierwszym rozwiniętym państwem europejskim, które rozpadnie się z powodu niemożności pogodzenia konkurencyjnych wizji wspólnoty politycznej. Hiszpańskie doświadczenia pokazują, że decentralizacja nie rozwiązuje automatycznie konfliktów terytorialnych, a nawet może je pogłębiać poprzez dostarczenie regionom narzędzi do budowania własnych aspiracji politycznych.

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