

Maja Kozłowska*

**PROCES DECENTRALIZACJI I PODZIAŁ
KOMPETENCJI W PROGRAMOWANIU I REALIZACJI
POLITYKI PUBLICZNEJ W HISZPANII
NA PRZYKŁADZIE KATALONII**

**PROCESS OF DECENTRALISATION AND DIVISION
OF RESPONSIBILITIES IN PROGRAMMING AND REALISATION
OF PUBLIC POLICIES IN SPAIN IN THE CASE OF CATALONIA**

Abstract

In accordance with the Constitution of 1978, Spanish autonomous communities are “equipped with” all features of a composite state (regional parliament, government, autonomous administration) and function on the basis of autonomous statutes approved by the national parliament. The Catalan Statute of 19th July 2006 establishes the division of responsibilities, including exclusive regional competences (agriculture, culture, sport and tourism, spatial planning); shared competences (education, health care, environmental protection, industry, banks and insurances); and executive competences (waterworks, prisons system, intellectual property). The analysis of chosen competences in Catalonia will present the characteristics of autonomy and decentralization in Spain with reference to the attempts to create a regional model of programming and realization of public policies.

Key words: autonomy, autonomous region, Catalan statute, regional competences, cultural politics

Wprowadzenie

Współczesna Hiszpania określana jest jako „państwo autonomii” czy też „państwo autonomiczne”, a funkcja *pluralismo politico*, jako jednej z najwyższych wartości konstytucji, nie wyczerpuje się w uznaniu pierwotnych, a więc już istniejących podmiotów władzy zwierzchniej obok państwa, wyłącznego podmiotu narodowej suwerenności (Pielow 1999: 189). Istotą wspomnianej zasady jest przeniesienie praw zwierzchnich na

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski, ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole, adres e-mail: mkozłowska@uni.opole.pl, ORCID ID: 0000-0003-2135-4812

wspólnoty autonomiczne, co wyrażone jest w art. 2 konstytucji, gwarantującym prawo do „autonomii narodowości i regionów” (Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., BOE 1978, nr 311).

Autonomia zapewnia możliwość „samookreślenia się” danego terytorium, daje dowód jego podmiotowości instytucjonalnej (zob. Iwanek 2000). Na kształtowanie się autonomii ma również wpływ aspekt funkcjonalny – autonomia w ujęciu kryterium organizacyjnego przybliża procesy decyzyjne do obywateli, umożliwiając im pełniejsze uczestnictwo w mechanizmach rządzenia. Autonomia gwarantuje też realizację zasady subsydiarności, będącej podstawowym kryterium podziału kompetencji w ramach *multilevel constitutionalism*. Jakkolwiek szeroki byłby jej zakres, musi ona rozwijać się w ramach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą i ogólny porządek prawny. Ma statut odmienny od suwerenności – autonomiczne części nie mogą „zaniedbywać” integralnej całości organizacji prawnej i ekonomicznej państwa (szerzej: Kozłowska 2012: 146–153). Ochronę integralności państwa mają zapewnić odpowiednie postanowienia konstytucyjne – porządek prawny powinien gwarantować równowagę między prawem do autonomii a zasadami równości i solidarności – obecnie niewątpliwie jest to jeden z kluczowych punktów kryzysu demokratycznego państwa prawa, który obserwujemy w kontekście wydarzeń w Katalonii (zob. Balaguer Callejón 2017).

Pojawia się zatem pytanie, czy model podziału kompetencji w Hiszpanii i często politycznie uwarunkowane mechanizmy współpracy centrum – region autonomiczny zapewniają właściwe warunki do tworzenia i wdrażania regionalnego modelu programowania i realizacji polityki publicznej. Problem ten zostanie ukazany w odniesieniu do kompetencji regionalnych Katalonii w sferze polityki kulturalnej, gdzie wyraźnie widoczny jest konflikt pomiędzy decentralizacją zarządzania a nasilającymi się dążeniami do recentralizacji ze strony władz centralnych.

Kompetencje hiszpańskich wspólnot autonomicznych

Wspólnoty autonomiczne – wyposażone we wszystkie insygnia „państwa częściowego” (tj. parlament, rząd, autonomiczną administrację), funkcjonują w oparciu o statuty autonomiczne, mające charakter konstytucji części składowych państw federalnych, a zakres ich szerokich kompetencji regulują przepisy konstytucyjne (zob. Sroka 2008: 159–162; Kozłowska 2010).

W świetle wydarzeń w Katalonii (ustawy regionalnego parlamentu o ogłoszeniu referendum z 6 września 2017 r. i proklamowaniu suwerennej republiki z 7 września 2017 r. – obydwie zawieszone, a następnie

uznane za niekonstytucyjne przez hiszpański Trybunał Konstytucyjny) podejmowane są próby dyskusji na temat modelu podziału kompetencji. Postuluje się reformę w kierunku federalizmu kooperacyjnego i jasne określenie w konstytucji, jakie materie należą do wyłącznej kompetencji państwa, tak aby pozostałe z nich mogły być rozwijane przez normy statutowe (Carmona Contreras 2017: 163). Ograniczyłoby to liczbę spraw spornych i budzących kontrowersje interpretacyjne, a także rolę samego Trybunału Konstytucyjnego (szerzej: Boix Palop 2017).

Kwestie dotyczące podziału kompetencji w hiszpańskim porządku prawnym regulują art. 148, 149 oraz 150 Konstytucji Hiszpanii. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie funkcji statutowych ewoluowało na przestrzeni lat, kierując się od interpretacji wskazującej na „elastyczną” rolę tych aktów prawnych, do ograniczenia w ostatnich latach ich możliwości niejakiego wpływania na kształt hiszpańskiego modelu podziału kompetencji – niewątpliwie pod wpływem wydarzeń na katalońskiej scenie politycznej (szerzej: Borrajo Iniesta 2017: 169).

W art. 148 tytułu VIII zostały określone kompetencje, które mogą zostać przekazane wspólnotom¹, natomiast art. 149 wymienia obszary, gdzie monopol należy do państwa – są to dziedziny tradycyjnie leżące w gestii państwowej, m.in.: obrona narodowa, stosunki międzynarodowe, handel zagraniczny, opieka socjalna czy też kształtowanie polityki gospodarczej kraju². Wszystkie zaś materie wymienione w art. 148 konstytucji mogą znaleźć się w zakresie uprawnień legislacyjnych wspólnot autonomicznych, jeżeli będzie to przewidziane przez ich regulacje statutowe (szerzej: Myśliwiec 2006: 62–64).

¹ Kompetencje wspólnot autonomicznych zgodnie z art. 148 to 22 grupy zagadnień, w tym: organizacja instytucji samorządowych; planowanie przestrzenne, urbanistyka i sprawy mieszkaniowe; rolnictwo i hodowla; koleje żelazne i drogi, których trasa przebiega w całości na terytorium wspólnoty oraz w tych samych granicach, transportu kolejowego i drogowego oraz transportu linowego; porty schronienia, przystanie i lotniska sportowe oraz wszystkie inne, które nie prowadzą działalności handlowej; rybołówstwo; muzea, biblioteki i konserwatoria muzyczne mające znaczenie dla wspólnoty; popieranie i organizowanie turystyki; pomoc społeczna, handel, rzemiosło.

² Kompetencje własne państwa zgodnie z art. 149 obejmują 32 grupy zagadnień, w tym: narodowość, imigracja, emigracja, cudzoziemcy i prawo azylu; stosunki międzynarodowe; obrona i siły zbrojne; ustrój celny i system taryf, handel zagraniczny; system monetarny; dewizy, wymiana i wymienialność; podstawy systemu kredytowego, bankowego i ubezpieczeń; zewnętrzna ochrona zdrowotności, podstawy i ogólna koordynacja systemu służby zdrowia; ustawodawstwo o wyrobach farmaceutycznych; koleje żelazne i transport lądowy, linie przebiegające przez terytorium więcej niż jednej wspólnoty; krajowe przepisy komunikacyjne; ruch uliczny i poruszanie się środków lokomocji o napędzie motorowym; ochrona hiszpańskiego dziedzictwa kulturalnego, artystycznego przed wywiezieniem lub zrabowaniem; muzea, biblioteki i archiwa należące do państwa.

Materie wymienione w art. 149 konstytucji dzielą się na trzy kategorie: a) wyłączne kompetencje państwowe, b) kompetencje konkurencyjne (*competencias concurrentes*), dla których ustawodawca państwowy wyznacza tzw. *bases* (normy podstawy) i c) kompetencje dzielone (*competencias compartidas*), w odniesieniu do których państwo ma funkcję ustawodawczą, zaś wspólnoty jedynie wykonawczą (zob. Ezquerria Hue-rva 2007). Ustawodawca centralny, ustalając tzw. normy podstawowe, zapewnia niejako „minimalny wspólny poziom” regulacji w danej dziedzinie, wyznacza podstawowe ramy danej polityki dla poszczególnych wspólnot autonomicznych (szerzej: Arzoz Santisteban 2016: 201–234). Regiony autonomiczne, poprzez ustawodawstwo regionalne, rozwijają i uszczegóławiają zaś materię leżącą w sferze kompetencji konkurencyjnej, pełniąc również funkcje wykonawcze w tym zakresie (Pérez Royo 2007). Trzecia grupa kompetencji przewidziana w art. 149 odnosi się do aspektu funkcjonalnego – w zakresie *competencias compartidas* wspólnotom autonomicznym pozostaje jedynie przestrzeń wdrażania i wykonywania norm państwowych, a nie mają one uprawnień legislacyjnych, które są zarezerwowane dla ustawodawcy państwowego: przykładem takiej kompetencji może być ujęte w art. 149 pkt 7 ustawodawstwo dotyczące pracy, a także regulacje dotyczące systemu penitencjarnego³.

Artykuł 149 pkt 3 przewiduje zasady uzupełniające model podziału kompetencji w hiszpańskim porządku prawnym: 1) wspólnoty autonomiczne mogą przejmować w regulacjach statutowych wszystkie materie, których konstytucja nie zastrzega bezpośrednio dla państwa, a ustawodawca centralny staje się automatycznie właściwy w materiałach nieuwzględnionych przez statuty; 2) „zasada przewagi” ma na celu ograniczenie sytuacji konfliktowych między legislacją państwową a regionalną w odniesieniu do kompetencji, które nie należą do wyłącznej kompetencji wspólnot autonomicznych: w sytuacji konfliktu dwóch norm przeważa regulacja państwowa; 3) „zasada uzupełniania” wskazuje na źródło prawa państwowego jako właściwe dla uzupełniania prawa regionalnego (szerzej: Balaguer Callejón 2011).

System uzupełniają regulacje art. 150 konstytucji: art. 150 pkt 1 wskazuje na możliwość przekazywania pewnych zadań z zakresu kompetencji państwowych na poziom regionalny w drodze tzw. ustawy ramowej, która ustala podstawowe zasady i wytyczne. Art. 150 pkt 2 przewiduje zaś możliwość przeniesienia uprawnień co do materii należących do wyłącznej kompetencji państwa, jeśli nadają się one do przenie-

³ Kompetencje dzielone (*competencias compartidas*): ustawodawstwo pracy; ustawodawstwo handlowe i penitencjarne, ustawodawstwo o wyrobach farmaceutycznych; ustawodawstwo w przedmiocie własności intelektualnej i przemysłowej.

sienia (art. 150 pkt 2). W tym celu konieczne jest przyjęcie specjalnej ustawy organicznej, wyraźnie określającej zapewnienie środków finansowych koniecznych do realizacji danych funkcji przez wspólnotę autonomiczną, a także przewidującej formy kontroli państwowej nad ich wykonywaniem.

Państwowe „normy podstawowe” a ustawodawstwo regionalne

Kluczowym elementem modelu podziału kompetencji w hiszpańskim państwie złożonym jest koncepcja kompetencji dzielonych, gdzie państwo ustala tzw. normy podstawy (*bases*), a wspólnoty autonomiczne wydają regulacje uszczegóławiające. Jest to koncepcja doktrynalna, sama zaś konstytucja hiszpańska posługuje się pojęciem „ustawodawstwa podstawowego”, „norm podstawowych” czy „podstaw” (*legislación básica, normas básicas, bases*), nie definiując jednak tych pojęć (zob. Arzo Santisteban 2016). Tym samym rozwój i doprecyzowanie konstrukcji prawnej pozostawiono orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, który w swoich sentencjach wyznaczał niejako zakres działania zarówno centrum, jak i jednostek autonomicznych w odniesieniu do koncepcji dzielonych (szerzej: D’Atena). Istotne w tym przedmiocie są orzeczenia nr 32/1981 z 28 lipca oraz nr 1/1982 z 28 stycznia – w pierwszym z nich TK wskazuje na jedną kategorię prawną w odniesieniu do wspomnianych licznych kategorii terminologicznych w konstytucji, zaś w drugim dokonuje interpretacji samego podziału kompetencji, wskazując, że „podstawy” zapewniają w sferze ogólnego interesu znajdującego się ponad poszczególnymi wspólnotami autonomicznymi wspólny wyznacznik normatywny, który jest punktem wyjścia dla legislacji regionalnej uwzględniającej zróżnicowanie wspólnot autonomicznych, zgodnie z kompetencjami przyznanymi przez konstytucję i statuty w danej materii. Tym samym koncepcja *bases* została niejako pozostawiona w gestii ustawodawcy krajowego i jego wizji politycznej. Pozostała dyskusyjną kwestia „stabilności” regulacji bazowych i możliwości ich modyfikowania przez władze centralne, a także samej formy prawnej, za pomocą której byłoby to dopuszczalne. Orzeczenia 203/1993 i 213/1994 uznają za niekonstytucyjne regulowanie tych kwestii w drodze zarządzeń ministerialnych (*orden ministerial*); stwierdza się, że normy podstawowe muszą być wydane przynajmniej w formie dekretu. Ponadto wyklucza się możliwość ciągłego modyfikowania norm poprzez dekrety wydawane przez poszczególne ministerstwa (Arzo Santisteban 2016: 206). Normy podstawowe nie powinny być też wykorzystywane w sposób rozszerzający – np. podstawy koordynacji i planowania działalności

w odniesieniu do wyłącznej już kompetencji wspólnot autonomicznych w materii rolnictwa. W orzeczeniu nr 25/1983 TK wskazał, że podstawy stanowią kryterium ogólne regulacji porządku prawnego lub materii prawnej, które muszą być wspólne na terytorium całego państwa: można tu zauważyć elementy pozytywny i negatywny – z jednej strony założenie wspólnych wytycznych dla całego państwa, z drugiej ograniczenie samych wspólnot autonomicznych w wykonywaniu ich kompetencji.

Przykładowo w odniesieniu do materii „system prawny administracji publicznych” (art. 149.1.18) TK zaznaczył, że intensywność i zakres norm podstawowych nie może być taki sam w odniesieniu do wszystkich zakresów materii integrujących ten system prawny: będzie on mniejszy w przedmiocie organizacji i funkcjonowania wewnętrznego organów administracji publicznej, natomiast w przedmiocie jej działalności zewnętrznej, takiej, która wpływa na sferę praw i interesów administrowanych – większy. Istotna będzie tu zatem konieczność zagwarantowania równego traktowania na terenie poszczególnych wspólnot autonomicznych (szerzej: Arzoiz Santisteban 2016). W orzeczeniu 39/2014 TK określił podstawy dla materii zabezpieczenia społecznego (*seguridad social*) jako „ustalenie wymogów, zakresu i systemu prawnego świadczeń publicznego systemu zabezpieczeń społecznych”.

W sentencji 99/1987 TK przedstawił wykaz spraw mieszczących się w określaniu „podstaw” systemu prawnego dotyczącego funkcjonariuszy publicznych: normy regulujące nabycie i utratę statusu funkcjonariusza, prawa, obowiązki i odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy czy też tworzenie „drabiny urzędniczej”. Orzeczenie 147/1991 TK precyzuje, że podstawy w obrębie kompetencji dzielonych mają na celu stworzenie jednolitego poziomu normatywnego stosowanego na całym terytorium, w obrębie którego wspólnoty autonomiczne mają możliwość działania – poprzez ustawodawstwo regionalne i ustanawianie „komplementarnych” systemów prawnych uwzględniających specyfikę terytorium. Tym samym wykracza poza ramy „podstaw” regulacja państwowa, która poprzez nadmierne uszczegółowienie nie pozostawia jakiejkolwiek przestrzeni dla legislacji regionalnej (tzw. zasada niewyczerpania). W orzeczeniu nr 37/1987 z 26 marca TK odrzucił zastrzeżenie, że określone przepisy andaluzyjskiej ustawy o reformie rolnej naruszały państwową kompetencję w przedmiocie podstaw i systemu działalności ekonomicznej (*bases y ordenación de la actividad económica*). Orzeczenie TK 207/2012 w przedmiocie edukacji wskazuje, że niektóre z regulacji dotyczących egzaminów wstępnych naruszają podział kompetencji, gdyż są zbyt szczegółowe; z drugiej strony jednak uznaje np. czas trwania egzaminu ustalony na trzy dni jako kwestię podstawową, gdyż za-

pewnia minimalną równość w dostępie do wyższej edukacji i pozwala uniknąć nierówności w tym zakresie na terenie poszczególnych wspólnot autonomicznych.

Szwajcarski Trybunał Konstytucyjny każdorazowo bada zatem, czy zakres i struktura normy bazowej dopuszcza możliwość regionalnej regulacji uszczegóławiającej/różnicującej daną materię, a także, czy norma bazowa nie dokonuje nadmiernego uszczegółowienia w sposób wyczerpujący. Jako przykład wymienia się normę podstawową w zakresie godzin handlowych, wskazującą, że obiekty handlowe otwarte są w określonej liczbie dni świątecznych w roku: regulacja regionalna w tym zakresie może zwiększyć tę liczbę, ale nie może jej zmniejszyć – tym samym jedynym polem do „regionalnej polityki” w tym zakresie jest „liberalizacja” dotycząca dni otwarcia. Założenie „wspólnego wyznacznika normatywnego” jako kluczowego elementu prawnej konstrukcji norm podstawowych nie przewiduje zmienności bądź asymetrii w ustaleniu norm podstawowych na terenie poszczególnych wspólnot autonomicznych. W odniesieniu do asymetrii kompetencyjnych w literaturze przedmiotu wskazuje się przypadek systemu elektryczności na Kanarach i orzeczenie TK 18/2011, w którym Trybunał stwierdził, że tym, co charakteryzuje normy podstawowe, nie jest zakres stosowania (w odniesieniu do ww. przypadku może być on ponadregionalny, w innych sytuacjach wyspiarski), lecz kluczowy jest tu cel przyjęcia takich norm – w tej sytuacji zagwarantowanie dostępu do usług elektrycznych (por. orzeczenie nr 25/2014).

Dyskusyjna jest także kwestia zmienności norm podstawowych w czasie – zgodnie z orzeczeniem nr 135/1992 normy podstawowe z uwagi na swój charakter zakładają element stabilności, jednakże w żadnym wypadku nie można mówić o ich niewzruszalności. Z pewnością nie bez znaczenia jest charakter sektora, do którego odnoszą się normy podstawowe – niektóre z nich cechują się dużą dynamiką i wymagają ciągłego dostosowywania regulacji podstawowych, inne zaś nie powinny podlegać stałej interwencji, np. edukacja.

Niewątpliwie model podziału kompetencji i koncepcja norm podstawowych w Hiszpanii może powodować wiele niejasności i problemów interpretacyjnych. Jest to powód powracającej dyskusji nad reformą systemu i większego uniezależnienia przyjętych rozwiązań od uwarunkowań politycznych, które nasilają konflikty kompetencyjne. Orzecznictwo konstytucyjne, odnosząc się do konkretnych sytuacji, nie zapobiega jednakże powstawaniu nowych problemów.

Postuluje się zatem konieczność wskazania obiektywnych kryteriów określenia zakresu norm podstawowych i odejścia od tej koncepcji, jako jedynie ogólnej techniki wyznaczania zakresów kompetencyjnych. Możliwym rozwiązaniem przedstawianym w literaturze przedmiotu jest przy-

jęcie koncepcji niemieckiej, w której ustawodawstwo federalne o charakterze konkurencyjnym jest możliwe w sytuacji konieczności zapewnienia równych warunków życia w całej federacji bądź też zapewnienia jednności prawnej lub ekonomicznej (zob. Carmona Contreras 2017).

Statut Katalonii jako regionalna „minikonstytucja”

Statut Katalonii z 19 lipca 2006 r. przewiduje podział kompetencji regionu na własne (np. rolnictwo, kultura, sport i turystyka, zagospodarowanie przestrzenne, stowarzyszenia i fundacje); kompetencje dzielone (np. edukacja, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, przemysł, planowanie w zakresie działalności ekonomicznej w Katalonii, banki i ubezpieczenia); oraz kompetencje wykonawcze (sieci wodociągowe, więziennictwo, własność intelektualna i przemysłowa). Analiza wybranych kompetencji na przykładzie Katalonii umożliwi przedstawienie specyfiki kształtowania polityki regionalnej regionu autonomicznego, a jednocześnie dyskusję nad istotą autonomii i decentralizacji (szerzej: Alberti Rovira 2010; Barceló i Serramalera 2011). Niewątpliwie można było zaobserwować, w jak silnym stopniu wspólnota o mocno zakorzenionych tradycjach politycznych, historycznych i kulturowych odmawiała zrównania kompetencyjnego z pozostałymi regionami autonomicznymi i dążyła do maksymalnego wzmocnienia zakresu swoich uprawnień, powołując się właśnie na swój szczególny status.

Sytuacja polityczna Katalonii nie może być obecnie analizowana jedynie na podstawie regulacji statutowych – Hiszpania stanęła w obliczu rebelii wspólnoty autonomicznej, której władze, ignorując orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zorganizowały referendum niepodległościowe, a także przyjęły ustawę stanowiącą o suwerenności narodu katalońskiego i ukonstytuowaniu się republiki. Nie wdając się w rozważania natury prawnej i politycznej nad istotą problemu, a koncentrując się nad zagadnieniami dotyczącymi kompetencji regionu autonomicznego i samodzielności w zakresie kształtowania polityki regionalnej, należy wspomnieć o zastosowaniu art. 155 konstytucji jako reakcji na kryzys kataloński (por. Garcia Fernández 2017; Álvarez Garcia 2017). Art. 155 konstytucji stanowi: „1. Jeżeli wspólnota autonomiczna nie wykonuje obowiązków, które Konstytucja i inne ustawy na nią nałożyły, albo działała w sposób poważnie godzący w interes powszechny Hiszpanii, Rząd, po uprzednim bezskutecznym upomnieniu przewodniczącego wspólnoty autonomicznej i za aprobatą bezwzględnej większości Senatu, może przedsięwziąć środki konieczne dla zobowiązania wspólnoty do przymusowego wypełnienia owych obowiązków lub dla ochrony wspomnianego

interesu powszechnego. 2. Dla wdrożenia środków przewidzianych w ustępie poprzednim, Rząd może wydawać polecenia wszystkim władzom wspólnot autonomicznych”. Działania sprowadziły się w praktyce do podporządkowania poszczególnych regionalnych sektorów odpowiednim ministerstwom centralnym (czego bezpośrednim efektem było oczywiście zablokowanie procesów decyzyjnych i funkcjonowanie regionu jedynie na poziomie „minimum”).

Kompetencje regionalne w statucie katalońskim (na przykładzie kultury i ochrony zdrowia)

Kompetencjom i ich rodzajom poświęcony jest tytuł IV Statutu katalońskiego z 2006 r. Zastosowano tu szczególną technikę określaną niekiedy w literaturze przedmiotu jako „opancerzenie”, co wyrażało się w maksymalnym uszczegółowieniu danych materii poprzez wyliczenie zadań leżących w ich zakresie do kompetencji władz regionalnych (Tornos Mas 2010). Technika ta została zakwestionowana wraz z innymi postanowieniami statutowymi przez Trybunał Konstytucyjny, który jednak stwierdził, iż zabieg ten nie zmienia istoty postanowień konstytucyjnych w przedmiocie podziału kompetencji (co wynika m.in. z roli statutu w hiszpańskim porządku prawnym). Rozdział I dzieli kompetencje regionalne na wyłączne, dzielone (w odniesieniu do których państwo ustanawia normy bazowe) i wykonawcze.

Art. 127 statutu dotyczy wyłącznych kompetencji *Generalitat* w sferze kultury, co obejmuje m.in. artystyczne i kulturowe działania prowadzone w Katalonii w odniesieniu do produkcji i dystrybucji książek i periodyków. Ponadto przewiduje regulację i inspekcję kin, a także ochronę przemysłu filmowego oraz kontrolę i udzielanie licencji dubbingowych firmom dystrybucyjnym z siedzibą w Katalonii. W sferze kompetencji *Generalitat* znajdują się również promowanie, planowanie i zarządzanie instytucjami kulturalnymi na obszarze Katalonii oraz ustalanie rozwiązań podatkowych dla tych działań sfery kultury, w których *Generalitat* ma kompetencje regulacyjne w sferze podatków. Dziedzictwo kulturowe regionu to także kompetencja *Generalitat* – obejmuje ona w każdym wypadku regulację i wykonywanie działań ukierunkowanych na zagwarantowanie wzbogacenia i propagowanie dziedzictwa kulturowego Katalonii, jak również dostęp do jego zasobów, inspekcje i inwentaryzacje oraz odnawianie architektonicznego, archeologicznego, naukowego, technicznego, historycznego, artystycznego, etnologicznego i kulturowego dziedzictwa Katalonii. *Generalitat* ustanawia prawny system dla działań odnoszących się do ruchomych i nieruchomych części

dziedzictwa Katalonii, z wyjątkiem tych, których własność należy do państwa. Jest kompetentne w gestii ochrony dziedzictwa kulturowego Katalonii, co obejmuje konserwację, naprawę, nadzór i kontrolę tych zasobów, bez naruszenia kompetencji państwa w przedmiocie obrony dóbr stanowiących dziedzictwo kulturowe przed wywozem i rabunkiem. Jest odpowiedzialne za archiwa, muzea, biblioteki i inne centra kultury niebędące w gestii państwa, tj. ich tworzenie, zarządzanie nimi, ochronę oraz ustanowienie zintegrowanego systemu prawnego dotyczącego tychże instytucji. Ponadto władze regionu tworzą system dokumentacji, konserwacji i odzyskiwania dóbr składających się na bibliograficzne i dokumentacyjne dziedzictwo Katalonii. Region jest kompetentny w sferze promocji kultury, włączając teatr, musical, sztuki audiowizualne, literaturę, taniec, cyrk i sztuki mieszane oraz produkcje przeprowadzane w Katalonii, a także promocję i szerzenie kulturowego, artystycznego i architektonicznego dziedzictwa i centrów kultury w Katalonii oraz promocję za granicą. *Generalitat* ma wyłączne kompetencje nad archiwami, bibliotekami, muzeami i centrami dziedzictwa kulturowego posiadanymi przez państwo i znajdującymi się w Katalonii (którymi zarządzania nie rezerwuje dla siebie państwo), a odnosi się to do funkcjonowania, organizacji i personelu tych jednostek. W działaniach przeprowadzanych przez państwo w Katalonii w dziedzinach inwestowania w dobra kultury konieczne jest wcześniejsze porozumienie z *Generalitat*. W zakresie zaś działań państwa w odniesieniu do międzynarodowego promowania kultury, rząd i *Generalitat* powinny wypracować model współpracy zgodnie z postanowieniami tytułu V statutu.

Art. 162 Statutu katalońskiego normuje kompetencje regionu w przedmiocie opieki zdrowotnej, zdrowia publicznego oraz produktów farmaceutycznych (szerzej Moreno Fuentes 2013: 238–266). *Generalitat* ma wyłączne kompetencje w sprawach opieki zdrowotnej i publicznej opieki zdrowotnej nad organizacją, wewnętrznym funkcjonowaniem, ewaluacją, inspekcjami i kontrolą centrów ochrony zdrowia, usług i zakładów. *Generalitat* powinno klasyfikować farmaceutyki w ramach art. 149.1.16 konstytucji. Kompetencje dzielone przysługują zaś *Generalitat* w zakresie a) klasyfikowania, planowania, określania, regulacji i wykonywania usług z zakresu publicznego, społecznego i psychicznego zdrowia na wszystkich poziomach dla wszystkich obywateli; b) klasyfikowania, planowania, określania, regulacji i wykonywania działań skierowanych na zachowanie, ochronę i promowanie zdrowia publicznego we wszystkich obszarach, włączając zdrowie w pracy, zdrowie zwierząt wpływające na zdrowie ludzkie, zdrowie produktów spożywczych, środowiska i epidemiologiczne; c) planowanie zasobów opieki zdrowotnej i koordynację prywatnej opieki zdrowotnej z systemem publicznej ochrony zdrowia; d) specjalistyczne szkolenia z zakresu opieki zdrowotnej, włączając

akredytację i ewaluację centrów; planowanie miejsc, udział w przygotowaniu procedur wyboru i zarządzanie programami szkoleniowymi dla danych specjalności, wydawanie dyplomów z zakresu specjalistycznych szkoleń; e) system statutowy i szkolenie personelu świadczącego usługi w publicznym systemie ochrony zdrowia. Ponadto *Generalitat* uczestniczy w planowaniu i koordynacji państwowej w sprawach opieki zdrowotnej i publicznej ochrony zdrowia, zgodnie z regulacjami tytułu V, a także ma kompetencje wykonawcze w odniesieniu do państwowego ustawodawstwa dotyczącego produktów farmaceutycznych.

Szeroki zakres kompetencji regionalnych unormowany przepisami statutowymi umożliwił Katalonii wypracowanie własnego modelu polityki regionalnej i rozwiązań sprawdzających się w praktyce funkcjonowania administracji. Kwestią problematyczną pozostały sprawy finansowania i nieefektywność mechanizmów współpracy z Madrytem, co w kontekście napięć politycznych w regionie z pewnością nie znajdzie szybkiego rozwiązania.

Decentralizacja polityk publicznych Katalonii w sferze kultury

Kompetencje regionalne w sferze kultury to niewątpliwie obraz nieustającego konfliktu na linii centrum – wspólnota autonomiczna, czego dowodzi przykład Katalonii (szerzej: Rius, Martínez, Zamorano 2018). Głównymi podmiotami działającymi w sferze kultury są poziomy lokalny, a następnie regionalny. W obydwu przypadkach uznaje się, że są to poziomy najbliższe obywatelowi i „jego wymiarowi kreatywnemu” i dlatego też najodpowiedniejsze do wykorzystania tej sfery jako elementu dynamizującego poczucie lokalnej tożsamości.

W dziedzinie polityki kulturalnej Hiszpania uznawana jest za państwo quasi-federalne: „polityki kulturalne nie są wyjątkiem pośród innych polityk społecznych, tylko dobrym przykładem szczególnego rozwoju federalizacji hiszpańskiego państwa dobrobytu” (Bonet, Nègrier 2010). Analizując specyfikę systemu, można zauważyć, że z jednej strony hiszpańskie Ministerstwo Edukacji i Kultury nie przyjęło funkcji lidera programowego, z drugiej zaś strony podkreśla się, że częsty brak współpracy ze wspólnotami autonomicznymi (w szczególności „historycznymi” – Krajem Basków i Katalonią) wynikał z ich woli samodzielnego umacniania regionalnej tożsamości (regionalne *nation building*). Polityka kulturalna zaliczana jest do grupy kompetencji konkurencyjnych.

W zakresie modeli polityki kulturalnej można wskazać na dwie przeciwstawne tendencje: standaryzację i przyjęcie strategii centralnej

(związane także z procesami globalizacji i przejmowaniem rozwiązań innych państw) oraz dyferencjację na poszczególnych poziomach, będącą wynikiem dostosowania do warunków ekonomicznych, kulturalnych i społecznych. Autorzy określają te elementy jako logikę systemu instytucjonalnego (kierującą się w stronę dyferencjacji) oraz logikę administracyjną (preferującą standaryzację) (Bonet, Nègrier 2010). Niezwykle istotna jest rola polityki kulturalnej w procesie kształtowania świadomości narodowej, stanowi bowiem instrument o charakterze porządkującym społecznie, poprzez swój wpływ na dynamizację nowych działań i tworzenie społecznej reprezentacji, także na poziomie narodowym. Wśród modeli działania polityki kulturalnej można wyróżnić model francuski – scentralizowany, powiązany z państwową tradycją monarchistyczną (Dubois 1999), modele zdecentralizowane, w których kultura narodowa ma charakter mniej homogeniczny – tutaj przykładem są kraje nordyckie, kraje z udziałem społeczno-sektorowym, takie jak Szwajcaria (Mulcahy 1998). Z drugiej zaś strony – kraje o profilu liberalnym w sferze zarządzania kulturą, gdzie powstały instytucje publiczne zorientowane na promowanie kultury narodowej, następnie ewoluujące w kierunku promocji sztuki poprzez systemy subwencji dla organizacji publicznych i prywatnych – przykładem jest Kanada. Z kolei w USA model jest ukierunkowany na wspieranie instytucji kultury trzeciego sektora. W przypadku kanadyjskiej prowincji Quebec możemy mówić o własnej polityce kulturalnej, ukierunkowanej na *nation-building* (podobnie jak w przypadku Katalonii, uwzględniając jednak różnice ustrojowe, a co za tym idzie, kompetencyjne: w Kanadzie w zakresie kompetencji federacji w sferze kultury znajdują się dobra narodowe, polityka zagraniczna (bez wyłączości) oraz prawa autorskie, jak również koordynacja.

System hiszpański charakteryzuje próba odejścia od centralizmu wiążącego się z epoką dyktatury: dotyczy to również sfery polityki kulturalnej. Jednocześnie stała się ona sferą ciągłego napięcia i negocjacji pomiędzy centrum a wspólnotami autonomicznymi quasi-federalnego państwa. Art. 3 konstytucji wskazuje na różnorodność kulturową i językową kraju, promuje aktywny udział państwa ukierunkowany na zagwarantowanie dostępu obywateli do kultury (art. 25.2, art. 44.1, art. 48 i 50). Ponadto wskazuje na kompetencje państwa w sferze kultury (art. 149.1.28) – zachowanie i ochrona państwowego dziedzictwa, muzea, archiwa i biblioteki państwowe. Państwo ma kompetencje ustawodawcze odnoszące się do ochrony własności intelektualnej i wolności wypowiedzi. Wspólnoty autonomiczne mogą przyjmować w swoich statutach różnego rodzaju kompetencje w sferze promocji kultury (włączając język, dziedzictwo regionalne i biblioteki) i sztuki (muzea, konserwatoria), zgodnie z art. 148.1.15, 148.1.16 i 148.1.17.

Hiszpański system polityki kulturalnej ukształtował się zatem w głównej mierze na poziomie regionalnym w sposób zdecentralizowany, mając za „partnera” MEC – instytucję mocno scentralizowaną na wzór francuski. Polityka kulturalna na poziomie historycznych wspólnot autonomicznych stała się elementem *nation building*. Rius i Zamorano wskazują na następujące etapy: 1) etap tworzenia narodowego – przenoszenia kompetencji MEC na wspólnoty autonomiczne, charakteryzujący się praktycznym brakiem współpracy; 2) etap od połowy lat osiemdziesiątych do lat dziewięćdziesiątych, wzmożonej aktywności wspólnot w sferze kultury, kiedy powstają sieci infrastrukturalne i plany promocji kultury; w tej fazie występuje element współpracy, ale nie ma on charakteru „strukturalnego”; 3) faza napięć „region – centrum” w szczególności w przypadku Katalonii, która utworzyła autonomiczny system w sferze kultury (w przeciwieństwie do Andaluzji, gdzie współpraca m.in. z uwagi na podobieństwo struktur regionalnych i odpowiedników centralnych układała się bardzo dobrze).

Przyjęty w statucie model maksymalnego uszczegółowienia kompetencji *Generalitat* dotyczy również omawianej sfery. Współpracy nie ułatwiała „omijanie” poziomu *Generalitat* i art. 127.3 Statutu Katalonii przez MEC i kierowanie się bezpośrednio do poziomu lokalnego (miast czy też prowincjonalnego) bez konsultacji w zakresie właściwości kompetencyjnej. Działania harmonizujące były zaś postrzegane jako próby scentralizowania kompetencji i ingerencję w autonomię regionu.

Często przytaczanym przykładem konfliktu był tzw. spór o dokumenty z Salamanki (zob. Castro Berrojo 2004). Sprawa dotyczyła dokumentacji przejętej od administracji publicznych, partii politycznych i związków zawodowych z Katalonii przez reżim Franco, przetransportowanej do Salamanki w celu analizy i działań represyjnych. W okresie transformacji Katalończycy zwracali się z wnioskiem o zwrot (skopioną) dokumentacji do Archiwum Katalońskiego. Ostatecznie w 1995 r. rząd zdecydował o zwrocie dokumentów. Z powodów politycznych (uznanie zwrotu jako ugięcie się pod katalońskim nacjonalizmem), zapowiedziany zwrot rozpoczął się dopiero pod naciskiem intensywnej katalońskiej kampanii społecznej w 2006 r. Innym z przykładów może być sfera planistyczna. Art. 149.1.28 konstytucji przyznaje państwu kompetencje w zakresie ochrony hiszpańskiego dziedzictwa kulturalnego, artystycznego i pomników przed ich wywiezieniem lub zrabowaniem; muzea, biblioteki i archiwa należące do państwa, bez uszczerbku dla zarządzania nimi przez wspólnoty autonomiczne. Konsekwencją takiej regulacji jest przyjęcie planów krajowych w zakresie dziedzictwa narodowego, katedr i klasztorów, architektury obronnej, krajobrazu kulturowego czy dziedzictwa niematerialnego. W tym ostatnim przypadku,

jak podkreślają autorzy, łatwo o przekroczenie zakresu państwowej kompetencji określonej jako ochrona przed wywiezieniem lub zrabowaniem (Rius, Zamorano 2014).

Podsumowanie

Konflikty kompetencyjne w zakresie polityki kulturalnej dotyczyły sfery współpracy (czy też pomijania reprezentacji regionu w wydarzeniach o charakterze międzynarodowym). Jednocześnie mechanizmy współpracy wielostronnej uznano za wysoce nieefektywne. Krytyce poddano także brak działań centralnych mających na celu wspieranie i promowanie kultury regionalnej za granicami kraju czy też hamowanie uczestnictwa katalońskich instytucji w takich działaniach, a także „pozostawienie” katalońskiej kultury samej sobie również w kwestii finansowania.

Powraca pytanie o efektywność takiego modelu quasi-federalizmu, w którym wspólnoty autonomiczne wypracowały politykę kulturalną i powołały instytucje w tym zakresie (agencje promocji, rady kultury i inne). Jednocześnie sprawy dotyczące finansowania przez rząd centralny, promocji zagranicznej regionu czy współpracy bilateralnej pozostały niedopracowane. Jest to powracający problem widoczny nie tylko w sferze polityki kulturalnej. Na pierwszy plan w Katalonii wysuwa się bowiem się rywalizacja w procesie *nation building* – państwowym i regionalnym. Kwestie polityczne niewątpliwie osłabiają region, który na przestrzeni lat skutecznie wypracował wiele modelowych rozwiązań w ramach przysługującej mu autonomii – obserwujemy to w sektorze ochrony zdrowia czy też szerzej omówionej w artykule sferze kultury.

Konieczne zatem byłoby udoskonalenie mechanizmów współpracy i finansowania oraz redukcja obszarów działania, które budzą wątpliwości interpretacyjne w zakresie podziału kompetencji. Tym samym powraca pytanie o reformę konstytucyjną w Hiszpanii i redefinicję modelu wskazanego w Konstytucji Hiszpanii z 1978 r. w kierunku federalizmu, co niewątpliwie umożliwiłoby zwiększenie efektywności w zakresie programowania i realizacji polityki publicznej.

Bibliografia

- Albertí Rovira E. 2010, *Concepto y función del Estatuto de autonomía en la STC 31/2010*, “Revista catalana de Dret Públic”, Especial sentencia sobre el Estatuto.
- Álvares García V. 2017, *Sobre los remedios jurídicos frente a las situaciones de crisis: un recordatorio de la teoría de los poderes de necesidad*, “El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho”, nr 71–72.

- Arzoz Santisteban X. 2016, *Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?*, "REAF", nr 23.
- Balaguer Callejón F. 2011, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I. 6.a., Madrid.
- Balaguer Callejón F. 2017, *La crisis catalana y el patrimonio constitucional europeo*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Barceló i Serramalera M. 2011, *Los efectos de la sentencia 31/2010 en el catálogo de derechos, deberes y principios del Estatuto de Autonomía de Cataluña: una desactivación más aparente que real*, "REAF" nr 12.
- Boix Palop A. 2017, *El conflicto catalán y la crisis constitucional española: una cronología*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Borrajo Iniesta I. 2017, *Cataluña contra la Constitución. Una reflexión amarga sobre política y derecho*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Carmona Contreras A.M. 2017, *Sobre la reforma constitucional y su necesaria activación. O como hacer de la necesidad virtud*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Castro Berrojo L. 2004, *A vueltas con los papeles de Salamanca*, "Revista Internacional de la Guerra Civil (1936–1939)", nr 2.
- Dubois V. 1999, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris.
- García Fernández J. 2017, *Cómo hacer frente a una rebelión territorial? (técnicas contra el golpe de estado)*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Ezquerria Huerva A. 2007, *El Régimen Jurídico de las Obras Hidráulicas*, IEA Murcia.
- Iwanek J. 2000, *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej [w:] Społeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, red. J. Liszka, Ustroń.
- Kozłowska M. 2010, *Model podziału kompetencji legislacyjnych w Hiszpanii*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2 (97).
- Kozłowska M. 2012, *Model państwa regionalnego w Unii Europejskiej: we Włoszech i w Hiszpanii*, Wrocław.
- Moreno Fuentes F.J. 2013, *Retos, reformas y futuro del sistema nacional de salud*, "REAF", nr 18.
- Myśliwiec M. 2006, *Katalonia na drodze do niepodległości?*, Bytom.
- Perez Royo J. 2007, *Curso de derecho constitucional*, Madrid.
- Pielow J.Ch. 1999, *W Hiszpanii [w:] Samorząd terytorialny w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław.
- Rius J., Martín Zamorano M. 2014, *Es España casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural del estado central y la del gobierno de Cataluña*, "REAF", nr 19.
- Rius J., Martínez S., Zamorano M. 2018, *Governança cultural, identitat i territori. Polítiques Culturals a Catalunya 1980–2016*, Barcelona.
- Sroka A. 2008, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław.
- Tornos Mas J. 2010, *El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado Autonómico, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010*, "El Cronista del Estado social y democrático de derecho", nr 15.