

**Michał Zbigniew Dankowski<sup>1</sup>**

## **Zagadnienie stołeczności miast w regionach autonomicznych Hiszpanii**

**Słowa kluczowe:** Hiszpania, autonomia, Konstytucja Hiszpanii, statut autonomiczny, stolica, stołeczność

**Keywords:** Spain, autonomy, Spanish Constitution, Statute of Autonomy, capital, capitality

### **Streszczenie**

Zagadnienie stołeczności miast jest tematem marginalizowanym, nie zawsze jednak przepisy traktujące o stolicach są jasno sprecyzowane. Szczególnym przypadkiem jest Hiszpania, podzielona na regiony autonomiczne, którym konstytucja wyznacza prawo do samodzielnego wyznaczenia stolicy. W większości regionów sprawa jest uregulowana w statucie autonomicznym lub statut odsyła do osobnych ustaw lokalnego parlamentu regionalnego. Często nie występuje wprost termin „stolica”. Zamiast tego wskazuje się miasto, które będzie siedzibą naczelnych instytucji autonomii. Przeważnie stołeczność poszczególnych miast nie podlegała wątpliwości. Od tej zasady zdarzają się wyjątki. W Galicji miał miejsce (lata 80. XX w.) poważny polityczno-społeczny kryzys w rywalizacji o stołeczność Santiago de Compostela i La Coruña. Kraj Basków oraz Kastylia i Leon nie posiadają przepisu wprost określającego ich stolicę. O ile wśród Basków prymat miasta Vitoria, siedziby instytucji autonomii, nie jest kontrowersyjny, o tyle stołeczność Valladolid jest podważana przez inne ośrodki regionu autonomicznego, co powoduje liczne lokalne kryzysy polityczne w ciągu ostatnich dekad.

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorem nauk prawnych, wykładowcą w Instytucie Filologii Romańskiej na Wydziale Filologicznym Uniwersytetu Gdańskiego. E-mail: m.dankowski@vp.pl.

## Summary

### The Problem of Capitality in the Autonomous Communities in Spain

The problem of capitals is often marginalized however, not always regulations referring to capitals are clearly defined. The constitution of Spain allows the autonomous regions (which the country is divided into) to designate their capitals themselves. Most regions regulate the problem of capitals in their Statute of Autonomy, or refers to other resolutions of the local parliament. Often the term “capital” is not used. Instead, the city that will host the autonomy institution is indicated. In most cases there is no doubt about the city which should hold the capital function in the autonomy. However there are exceptions to this rule. For example in Galicia a serious conflict took place in course of designation of the capital. The same is still happening in Castilla and León. This autonomy, as well as The Basque Country, has no clear regulation regarding to the capital city, which is the cause of many local political crises.

✱

## I.

Zagadnienie stołeczności jest zazwyczaj tematem marginalnym w studiach dotyczących szeroko pojętego konstytucjonalizmu. Przepisy traktujące o stolicach poszczególnych państw w ich konstytucjach są zazwyczaj zwięzłe i jasne, przeważnie nie wymagają większego komentarza. Kwestię tę słusznie zauważył Krystian Complak, który poświęcił artykuł zagadnieniu stolic państw w kontekście konstytucyjnoprawnym<sup>2</sup>. Nie we wszystkich konstytucjach występuje przepis wymieniający stolicę danego państwa. Z badań Complaka wynika, że ok. jedna trzecia konstytucji świata nie wspomina o stolicach państw<sup>3</sup>. Podobnie sytuacja ma się z terytoriami i regionami autonomicznymi, a także z jednostkami administracyjnymi w poszczególnych państwach federalnych, które posiadają regionalne ustawy zasadnicze regulujące ich działania.

<sup>2</sup> K. Complak, *Stolice państw jako zagadnienie konstytucyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 92.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 94–95.

Hiszpania jako państwo quasi-federacyjne<sup>4</sup>, dzieli się od przeszło trzech dekad na regiony autonomiczne. Każdy z tych regionów autonomicznych na mocy konstytucji hiszpańskiej z 1978 r. został umocowany do przyjęcia statutu autonomicznego, w postaci ustawy organicznej, regulującej wewnętrzne działanie poszczególnych autonomii. Konstytucja przewidywała trzy różne drogi przyjęcia statutu autonomicznego. Po ich przyjęciu, statuty autonomiczne zostały zatwierdzone przez Kongres Deputowanych – niższą izbę ogólnoparlamentarną w Hiszpanii<sup>5</sup>. Regiony autonomiczne kształtują się bardzo różnie zarówno pod względem powierzchniowym, jak i ludnościowym. Taki, a nie inny sposób ukształtowania regionów autonomicznych wynika głównie z uwarunkowań historycznych. Regiony dzielą się na prowincje, które są podstawowymi jednostkami administracyjnymi państwa. Podział na prowincje jest również bardzo zróżnicowany – Kastylia i Leon posiada ich dziewięć, zaś takie regiony jak Murcja, La Rioja, czy Baleary są zarazem jedyną regionalną prowincją. Jeszcze inny status posiadają afrykańskie enklawy Hiszpanii – Ceuta i Melilla, które są od 1995 r. miastami autonomicznymi, jednakże nie posiadają tak szerokich uprawnień jak regiony autonomiczne.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, na podstawie regionów autonomicznych Hiszpanii, że nieuregulowanie ustawowe kwestii stołeczności nie jest problemem mało istotnym, gdyż może prowadzić do konfliktów na tle politycznym i społecznym.

## II.

Większość statutów autonomicznych reguluje kwestie stołeczności poszczególnych regionów autonomicznych. Spośród siedemnastu regionów auto-

<sup>4</sup> Oficjalnie Królestwo Hiszpanii jest państwem unitarnym, jednakże posiada wyraźne cechy państwa federacyjnego. W piśmiennictwie przedmiotu zwykło określać się Hiszpanię państwem regionalnym. Sprawa posiada obszerną literaturę cytowaną przez zajmującą się problemem Annę Srokę. Na temat państwa regionalnego zob.: A. Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008, s. 33–39.

<sup>5</sup> W polskich publikacjach przyjęto nazywać parlament hiszpański terminem „Kortezy Generalne”. Termin ten wydaje się nieodpowiednim tłumaczeniem (nieudany spolszczeniem) hiszpańskiej nazwy parlamentu – *Cortes Generales*, co oznacza dosłownie „dwory generalne” i wywodzą swoje nazewnictwo od czasów średniowiecznych zgromadzeń stanowych, które odbywały się przeważnie w obecności dworu królewskiego na Półwyspie Iberyjskim.

nomicznych, trzynaście posiada miasto, które jest wskazane w statucie autonomicznym *expressis verbis* jako stolica regionu autonomicznego. Podobna regulacja występuje w konstytucji państwowej, gdzie w art. 5 ustanowiono, że „stolicą państwa jest gród Madryt”<sup>6</sup>.

Większość regulacji dotyczących stolic regionów autonomicznych nie budzi zasadniczych wątpliwości. Powierzchniowo największy region autonomiczny Hiszpanii Andaluzja, dzieli się na osiem prowincji, zaś jego stolicą ustanowiono Sewillę. Tu sprawa wydaje się oczywista, gdyż Sewilla jest największym miastem, historycznie była stolicą Andaluzji od czasów Rekonkwisty, zaś w Średniowieczu zdarzało jej się pełnić funkcję siedziby dworu królewskiego Kastylii, największego organizmu państwowego, z którego powstała nowożytna Hiszpania<sup>7</sup>. Stołeczność Sewilli reguluje art. 4 pkt 1 statutu autonomicznego Andaluzji. Stanowi on, że stolicą regionu autonomicznego jest Sewilla, gdzie swoją siedzibę ma Parlament regionalny wraz z regionalnym Prezydentem i Radą. Dopuszcza się jednak organizowanie sesji powyższych instytucji w innych miejscowościach regionu, w zgodzie z przyszłymi postanowieniami regulaminu parlamentarnego oraz ogólnych dyspozycji prawnych<sup>8</sup>. Ustawodawca wykazał się jednak chęcią dywersyfikacji dla najważniejszych instytucji, przydzielając siedzibę Sądu Najwyższego miastu Granada, ze względów his-

<sup>6</sup> *Constitución Española de 27 de diciembre de 1978*, Boletín Oficial del Estado (dalej: BOE) núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, art. 5. Konstytucja określa Madryt słowem *villa*, który w języku polskim nie posiada dokładnego odpowiednika. Tradycyjnie *villa* było to miejscowość, która otrzymała pewne prawa i przywileje, jednak nie posiadała pełnych praw miejskich (*ciudad*). W języku angielskim synonimem hiszpańskiej *villa* jest *town*, zaś *ciudad* – *city*. Takie określenie wynika z zasłóści historycznych, albowiem kiedy Madryt został wyniesiony do rangi stolicy przez Filipa II (1561 r.) był niewielką miejscowością, posiadającą niewiele ponad 15 tys. mieszkańców. Stołeczność Madrytu została usankcjonowana jednak dopiero w okresie II Republiki w 1931 r. Następnie norma została utrzymana w konstytucji z 1978 r., zaś w 2006 r. uchwalono specjalną ustawę regulującą status stolicy – *Ley 22/2006, de 4 de Julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, BOE núm. 159, de 05 de Julio de 2006.

<sup>7</sup> W czasach nowożytnych także przynajmniej dwukrotnie czasowo przenoszono stolicę do Sewilli. Tak było w latach 1729–1733, kiedy mieszkała tam rodzina królewska Filipa V i część jego dworu oraz w epoce Wojen Napoleońskich, kiedy pomiędzy 1808 r. i 1814 r. w wyniku niestabilnej sytuacji państwa funkcje stołeczne dzieliło kilka miast, wśród nich Sewilla oraz Kadyks.

<sup>8</sup> Art. 4 pkt 1, *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, BOE núm. 68, de 20 de Marzo de 2007.

torycznych również wielce znaczącego dla Andaluzji<sup>9</sup>. Zastrzeżono przy tym, że inne instytucje regionalne (wyłączając powyższe wymienione w statucie) mogą być rozlokowane w dowolnych miastach Andaluzji<sup>10</sup>.

Podobnie jak w Andaluzji, nie podlega dyskusji stołeczny charakter Barcelony dla Katalonii. Wyrażona w art. 10 nowego statutu autonomicznego z 2006 r. norma prawna nadaje największemu miastu regionu prawa stołeczne. Statut wprost pisze o stołeczności Barcelony, ponadto wyznacza w niej siedzibę dla najważniejszych regionalnych instytucji: Parlamentu, Prezydenta i Rządu, zastrzegając jednocześnie, że owe instytucje mogą obradować w innych miejscach Katalonii, zgodnie ze wskazaniem regulaminu parlamentarnego i obowiązującego prawa<sup>11</sup>. Barcelona jest drugim co do wielkości miastem całej Hiszpanii i hegemonem politycznym i gospodarczym w swoim regionie. Pod względem historycznym również stołeczność Barcelony w Katalonii nawiązuje do czasów średniowiecznych. W dobie późnośredniowiecznej w ramach Korony Aragonii, Barcelona dzieliła funkcje stołeczne z Saragossą, wówczas stolicą Królestwa Aragonii<sup>12</sup>, dziś stolicą regionu autonomicznego Aragonu. Statut autonomiczny tego regionu posiada przepis lapidarny dotyczący własnej stolicy. Artykuł 3 pkt 3 określa, że stolicą Aragonu jest Saragossa<sup>13</sup>.

Statut autonomiczny dla Wspólnoty Walencjańskiej (Comunidad Valenciana) nie wskazuje *expressis verbis* stolicy dla regionu autonomicznego. Nie mniej jednak art. 5 tego statutu desygnuje miasto Walencję, jako siedzibę lokalnego rządu (Generalitat). Pozostałe instytucje mają być rozlokowane w dowolnych gminach regionu, wyznaczonych przez odpowiednie przepisy<sup>14</sup>. Chociaż prze-

<sup>9</sup> Art. 4 pkt 2, *ibidem*.

<sup>10</sup> Art. 4 pkt 3, *ibidem*.

<sup>11</sup> Art. 10, *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, BOE núm. 172, de 20 de Julio de 2006.

<sup>12</sup> Od czasów powołania hrabstwa Barcelony w dobie Karola Wielkiego (przełom VIII-IX w.), Barcelona była uważana za „miasto hrabiowskie”. W dobie zjednoczenia z Koroną Aragonii, to właśnie w tym mieście najczęściej rezydował monarcha Aragonii. Jednocześnie Barcelona nigdy nie została nazwana stolicą Korony Aragonii *sensu stricte*, gdyż koronacje odbywały się przeważnie w Saragossie, która od czasu panowania Piotra -IV (1336–1387) była nazywana oficjalnie stolicą. Por. Buesa Conde D.J., *El rey de Aragón*, Zaragoza 2000, s. 57–59.

<sup>13</sup> Art. 3 pkt 3, *Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, BOE núm. 97, de 23 de Abril de 2007.

<sup>14</sup> Art. 5, *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, BOE núm. 86, de 11 de Abril de 2006.

pis wyznaczający Walencję stolicą regionu nie jest precyzyjny, ze względów zwyczajowych, powołując się na tradycję (wielokrotne odwołanie do historycznego Królestwa Walencji, którego miasto Walencja pozostawała stolicą<sup>15</sup>) i znaczenie tego miasta, jego prymat w regionie nie jest kwestionowany.

W regionach autonomicznych składających się z pojedynczych prowincji również największe i najważniejsze gospodarczo miasta stały się stolicami. Tak się dzieje w Murcji, co reguluje art. 5 statutu autonomicznego dla regionu Murcji, który ustanawia stolicą miasto Murcia i w nim lokuje najważniejsze organy regionalne, z wyjątkiem parlamentu regionalnego (*Asamblea Regional*), który ma siedzibę w Kartagenie<sup>16</sup>. Podobnie art. 2 pkt 2 statutu autonomicznego Kantabrii wynosi do miana stolicy Santander i to miasto wskazuje jako siedzibę instytucji regionalnych<sup>17</sup>. Siedzibą instytucji regionalnych w Księstwie Astrurii, na mocy art. 5 statutu regionalnego jest Oviedo. Statut regionalny nie wprowadza pojęcia stolicy, zostawiając jednocześnie dyspozycję, która wskazuje, że na mocy prawa będzie można ustanowić siedzibę, którejś z instytucji regionalnych w innym miejscu na terenie księstwa<sup>18</sup>. Jednakże dorozumiana stołeczność Oviedo nie podlega dyskusji i jest powszechnie aprobowana, gdyż jest to największe i jedno z najstarszych miast, od wczesnego średniowiecza będące stolicą regionu.

Na Wyspach Balearskich stolicą jest Palma de Mallorca, hegemon wśród miast archipelagu, położone na największej wyspie. Stołeczność Palmy usankcjonowana została w art. 7 statutu regionalnego. Jednocześnie wskazano, że Palma jest stałą siedzibą najważniejszych instytucji autonomicznych regionu, z zastrzeżeniem, że Parlament oraz Rząd mogą być zwoływane do innych mie-

<sup>15</sup> Królestwo Walencji istniało w latach 1238–1707, jednakże nigdy nie było państwem suwerennym, pozostając w unii najpierw z Królestwem Aragonii, a po utworzeniu Królestwa Hiszpanii, stając się jego integralną częścią (od 1520 r. wicekrólestwem). W wyniku Hiszpańskiej Wojny Sukcesyjnej (1701–1714) doszło do zniesienia odrębności prawnych i unifikacji z resztą Hiszpanii. Od tej pory tytuł Króla Walencji jest używany jedynie prestiżowo przez monarchów hiszpańskich. Na temat odrębności prawnych Królestwa Walencji szerzej: V. Boix, *Apuntes históricos sobre los fueros del antiguo Reino de Valencia*, Valencia 2003, passim.

<sup>16</sup> Art. 5, *Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia*, BOE núm. 146, de 19 de Junio de 1982.

<sup>17</sup> Art. 2 pkt 2, *Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria*, BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982.

<sup>18</sup> Art. 5, *Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias*, BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982.

jsc Wysp Balearskich<sup>19</sup>. Ostatnim z regionów jednoprowincjonalnych, gdzie stołeczność nie budzi kontrowersji jest La Rioja. Jej stolica Logroño jest bezpośrednio wskazana w art. 4 statutu regionalnego<sup>20</sup>, zwanym także Statutem z San Millán, ze względu na miejsce, w którym został podpisany w 1981 r.

### III.

Nie było wątpliwości przy ustaleniu stolicy w Estremadurze, w którego skład wchodziły dwie prowincje: Badajoz oraz Cáceres. Uregulowanie stołeczności nie wyróżnia się tu spośród reguły lapidarnych przepisów w statutach autonomicznych. Artykuł 5 statutu autonomicznego wyznacza miasto Merida stolicą Estremadury, jednocześnie wskazując je jako siedzibę uchwałodawczego Zgromadzenia i wykonawczej Junty wraz z jej Prezydentem<sup>21</sup>. Stołeczność Meridy jest naturalna dla tego regionu autonomicznego i wynika z zaszczości historycznych, ale nie posiada uzasadnienia w potencjale ludnościowo-gospodarczym miasta. Merida, której tradycje sięgają czasów Imperium Rzymskiego, ustępuje znacząco miastom Badajoz i Cáceres, zarówno w kwestii wielkości, jak i ekonomicznie. Interesujące, że Merida nie jest przy tym stolicą żadnej z dwóch prowincji regionu. Tu stołeczność należy do obu wyżej wymienionych większych miast, które są stolicami prowincji o tych samych nazwach.

Nieco inaczej prezentuje się sytuacja z Nawarrrą, gdzie stolicą wprawdzie jest najznaczniesze miasto regionu, jednak na taki stan rzeczy znaczny wpływ miały uwarunkowania historyczne. Nawarra długo związana była z Krajem Basków, zaś do XVI w. pozostawała niepodległym państwem w stosunku do Hiszpanii. Włączenie Królestwa Nawarry do Królestwa Hiszpanii nastąpiło wraz z przejściem lokalnego prawa (*fueros*), które stosowano aż do XIX w. i ponownie znów w okresie II Republiki (1923–36). Wraz z nastaniem dyktatury okresu Francisco Franco lokalne odrębności Nawarry zostały częściowo zniesione. Przywrócono je po transformacji, kiedy w 1982 r. Nawarra zdecy-

<sup>19</sup> Art. 7, *Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears*, BOE núm. 52, de 1 de Marzo de 2007.

<sup>20</sup> Art. 4, *Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja*, BOE núm. 146, de 19 de Junio de 1982.

<sup>21</sup> Art. 5, *Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, BOE núm. 25, de 29 de Enero de 2011.

dowała się utworzyć samodzielny region autonomiczny, odrębny od pozostałych prowincji baskijskich, które stworzyły region autonomiczny Kraju Basków, stając się w ten sposób jedyną wspólnotą foralną (*Comunidad Foral*), której ustrój opiera się częściowo na dawnych prawach lokalnych. Na mocy art. 8 statutu autonomicznego, przyjętego przez lokalny parlament Nawarry Pampeluna stała się stolicą nowego regionu<sup>22</sup>.

Inną charakterystykę, ze względu na swoją specyfikę, posiada Wspólnota Madrytu (*Comunidad de Madrid*), region autonomiczny, który skupia najbliższe okolice stolicy całego państwa. Stolicą regionu wyznaczono miasto Madryt, zgodnie z art. 5 statutu autonomicznego. Zastrzeżono przy tym, że organy i wydziały poszczególnych instytucji autonomicznych mogą znajdować się w innych miejscowościach regionu, zgodnie z zasadą decentralizacji, dekoncentracji i koordynacji ich zadań<sup>23</sup>. Artykuł 6 statutu autonomicznego wyznacza specjalny ustrój dla Madrytu, jako stolicy państwa i odsyła do przyszłych ustaw, w kwestii regulacji relacji pomiędzy instytucjami państwowymi, autonomicznymi i miejskimi, w odniesieniu do kompetencji dla nich wyznaczonych<sup>24</sup>.

Wyodrębnienie Madrytu i jego najbliższej okolicy, jako osobnej autonomii regionalnej, spowodowało konieczność wyznaczenia nowej stolicy dla regionu Kastylii-La Mancha, do którego Madryt należał wcześniej. Statut regionu autonomicznego nie wyznaczał stolicy, ograniczając się jedynie (jak w kilku analogicznych przypadkach) do przepisu odsyłającego do później uchwalonych praw, dotyczących wyznaczenia siedziby dla instytucji regionalnych<sup>25</sup>. Organ uchwałodawczy – *Cortes*, postanowił w 1983 r., że stolicą regionu zostanie miasto Toledo. Za stołecznością przemawiała przede wszystkim tradycja historyczna. Toledo było stolicą Państwa Wizygotów we wczesnym Średniowieczu, a następnie po Rekonkwisie także Królestwa Kastylii, zaś po zjednoczeniu Kastylii z Aragonią do 1561 r. rezydował tam dwór króla Hiszpanii.

<sup>22</sup> Art. 8, *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra*, BOE núm. 195, de 16 de Agosto de 1982.

<sup>23</sup> Art. 5, *Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, BOE núm. 51, de 1 de Marzo de 1983.

<sup>24</sup> Art. 6, *ibidem*. Problem uregulowano dopiero po ponad dwóch dekadach, w cytowanej już wyżej ustawie: *Ley 22/2006*.

<sup>25</sup> Art. 6, *Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto modificada por las Leyes Orgánicas 6/1991, 7/1994, 3/1997 y por la Ley 26/2002*, BOE 195, de 10 de Agosto de 1982.



Członkowie *Cortes* postanowili, że organy uchwałodawcze oraz rząd regionalny będzie rezydował w Toledo<sup>26</sup>, pozostawiając najwyższy trybunał sądowy regionu dla największego miasta – Albacete. W pokonanym polu pozostało miasto Cuenca, której mieszkańcy do ostatnich chwil liczyli na przyznanie siedziby jakiejś instytucji regionalnej<sup>27</sup>.

Anomalię na mapie regionów autonomicznych w kwestii uregulowania stołeczności stanowią Wyspy Kanaryjskie. Wobec specyficznej sytuacji geograficznej oraz istnienia dwóch potężnych ośrodków miejskich na dwóch największych wyspach archipelagu postanowiono powołać do życia dwie równoprawne stolice regionu autonomicznego na mocy art. 3 pkt 1 statutu autonomicznego. Według tego przepisu ustanowiono podzieloną stołeczność Kanarów, pomiędzy miasta Santa Cruz de Tenerife oraz Las Palmas de Gran Canaria. Siedzibą prezydenta rządu regionalnego będą obie stolice na zasadzie alternaty na czas każdej kadencji. Wiceprezydent rządu regionalnego będzie sprawował swoją funkcję z jednej z dwóch stolic, w której aktualnie nie przebywa prezydent. Zastrzeżono przy tym, że parlament kanaryjski będzie miał swoją siedzibę w Santa Cruz de Tenerife<sup>28</sup>. Takie rozstrzygnięcie jest wyjątkowe w warunkach hiszpańskich, ale spotykane w praktyce administracyjnej innych państw. Kompromis przy unormowaniu dzielonej stołeczności wynika z faktu, że żadna z obu stolic nie dominuje nad drugą w jakimkolwiek znaczącym aspekcie, zaś zarówno Santa Cruz, jak i Las Palmas zdecydowanie przewyższają pozostałe miejscowości archipelagu w kwestii ludnościowej, infrastrukturalnej oraz ekonomicznej i tradycyjnie stanowiły centrum archipelagu.

#### IV.

Nie wszędzie wybór stolicy okazał się oczywisty. W niektórych regionach autonomicznych sprawa stołeczności wywoływała kontrowersje i docho-

<sup>26</sup> *Ley 3/1983, de 7 de diciembre, de la sede de las Instituciones Regionales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 20 de Diciembre de 1983.

<sup>27</sup> L.J. Gómez, *Toledo cumple 30 años desde que una fraze la hizo capital regional*, La Tribuna de Albacete, z. 8 grudnia 2013, <http://www.latribunadealbacete.es/noticia/Z0E00D190-F32C-DB4E-56B2B25DC4378005/20131208/toledo/cumple/30/a> (02.04.2016).

<sup>28</sup> Art. 3 pkt 1, *Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Canarias*, BOE núm. 195, de 16 de Agosto de 1982.

dziło do poważnych kryzysów politycznych. Część z nich została zażegnana (np. w Galicji), jednakże pomimo upływu ponad trzech dekad, niektóre spory o stołeczność pozostają kwestią otwartą (Kastylia i Leon).

Statut autonomiczny Galicji nie regulował zagadnienia stołeczności regionu. Artykuł 8 odsyła do przyszłego prawa ustanowionego większością kwalifikowaną 2/3 przez Parlament regionalny, odnośnie miejsca, gdzie znajdować się będzie siedziba instytucji autonomii<sup>29</sup>. Od momentu ukonstytuowania się władz autonomicznych rozpoczęła się batalia o prawa stołeczne pomiędzy najważniejszymi miastami regionu. W szranki stanęły La Coruña<sup>30</sup>, Santiago de Compostela i Vigo<sup>31</sup>. To ostatnie szybko wycofało się z wyścigu i poparło starania mniejszego, ale historycznie legitymowanego Santiago de Compostela. Miasto to jest wprawdzie mniejsze i mniej znaczące gospodarczo niż niedalekie La Coruña lub Vigo, w dodatku nie jest nawet stolicą prowincji, ale o jego aspiracjach przeważyła tradycja. Przede wszystkim jest to miejsce pielgrzymek chrześcijańskich (ze względu na obecność w nim domniemanego grobu św. Jakuba Apostoła), uważane za trzecie najważniejsze miasto chrześcijaństwa. Santiago de Compostela było także stolicą średniowiecznego Królestwa Galicji<sup>32</sup>.

Nad stołecznością Galicji debatowano od momentu powołania autonomii. Przez trzy lata zagadnienie to wywoływało poważne emocje polityczne i społeczne (m.in. największa w historii miasta manifestacja skupiająca ok. 150.000 mieszkańców La Coruña). Kiedy większość lokalnych polityków opowiadała

<sup>29</sup> Art. 8, *Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley 18/2002*, BOE núm. 101, de 28 de Abril de 1981.

<sup>30</sup> Używa się także oficjalnej nazwy miasta w języku galicyjskim: „A Coruña”. W oficjalnych publikacjach używa się nazwy galicyjskiej, jako jedyną oficjalną nazwę miasta, zaaprobowaną przez hiszpański parlament. Jednakże w tekstach hiszpańskich (kastylijskich) obowiązuje używanie nazwy „La Coruña”. Patrz: *Diccionario panhispánico de dudas*, Madrid 2005, hasło: *La Coruña*.

<sup>31</sup> P. Conde Muruais, *Santiago y La Coruña se disputan la capitalidad de Galicia*, „El País”, z 21 kwietnia 1978, [http://elpais.com/diario/1978/04/21/espaa/261957630\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/04/21/espaa/261957630_850215.html) (02.04.2016).

<sup>32</sup> La Coruña w 1563 r. została stałą siedzibą Audiencji Królewskiej dla Galicji (regionalnego sądu najwyższego). Od tej pory miasto rościło sobie pretensje nieformalnej stołeczności regionalnej. Por. A. Vigo Trasancos, *A Coruña. Historia e imagen de un puerto atlántico*, [w:] *Patrimonio cultural vinculado con el agua. Paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, red. M. Lozano Bartolozzi, V. Méndez Hernán, Merida 2014, s. 386.

się za przyznaniem prymatu Santiago de Compostela, pojawiła się poważna groźba rozłamów autonomii galicyjskiej i opuszczenia jej przez La Coruña. Ostatecznie w czerwcu 1982 r. Parlament Galicji przyznał stołeczność Santiago de Compostela w stosunku głosów 60:8 (przy trzech nieobecnych uprawnionych do głosowania)<sup>33</sup>. Tradycja okazała się jednak w tym wypadku istotniejsza, niż kwestie ludnościowe lub ekonomiczne i stołeczność Santiago de Compostela pozostała utrzymana. Kryzys udało się zażegnać wraz ze zmianą polityczną we władzach lokalnych La Coruña, ale dyskusja na temat prymatu w regionie autonomicznym wciąż trwa.

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

Zwolennicy stołeczności Valladolid, szukają jej praw w zdarzeniach historycznych. W 1601 r. król Filip III przeniósł do tego miasta swój dwór na okres pięciu lat, za namową swojego faworyta Francisco Gómez de Sandoval y Rojas<sup>34</sup>. Za stołecznością miasta przemawia także fakt, że Valladolid jest obecnie największym miastem regionu i w niej zostały umiejscowione główne instytucje regionu: Zgromadzenie (*Junta*) – organ rządowy i administra-

<sup>33</sup> C. Fernández, *Un pleito perdido*, „La Voz de Galicia”, z 17 czerwca 2006, <http://www.lavozdeg Galicia.es/hemeroteca/2006/06/17/4870276.shtml> (02.04.2016).

<sup>34</sup> T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii*, Wrocław 2009, s. 153. Przyпуска się także, że wpływ na przeprowadzkę dworu mogły mieć interesy Sandovala, który spekulował nieruchomościami, nabywając wcześniej liczne działki i budynki w Valladolid w niskich cenach. Po przybyciu dworu ceny nieruchomości Sandovala znacząco wzrosły, co ten wykorzystał sprzedając je z wielokrotnym zyskiem. Por. A. Feros, *El duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III*, wyd. II, Madrid 2006, s. 303 i n. Inną przyczyną był konflikt pomiędzy Sandovalem a opozycyjnie nastawionymi przedstawicielami byłego dworu ojca królewskiego – Filipa II. Król powrócił do Madrytu, które znów mogło cieszyć się obecnością dworu, dopiero po zapłaceniu przez magistrat tego miasta sowitej ceny 250 tys. dukatów.

cyjny, Prezydent oraz Regionalny Parlament (*Cortes*)<sup>35</sup>. Stało się tak dzięki przepisowi w art. 3 pkt 1 statutu regionalnego, który przewiduje, że siedzibę lub siedziby instytucji rządu autonomicznego regionu wyznaczone zostaną odrębną ustawą. Pkt 2 tego samego artykułu przewiduje, że odrębna ustawa określi miejsce dla administracji regionalnej, według wskazania Zgromadzenia, odwołując się do kryteriów decentralizacji, skuteczności, koordynacji funkcji i tradycji historyczno-kulturalnej<sup>36</sup>. Valladolid spełnia zatem faktyczne funkcje stolicy<sup>37</sup>, analogicznie do pozostałych regionów autonomicznych, jednak *de iure* stołeczność Kastylii i Leonu pozostaje nieobsadzona. W ten sposób pozostawiono bez rozstrzygnięcia sporu, który toczy region od niemal trzech dekad.

Brak odniesienia *expressis verbis* w stosunku do stołeczności Kastylii i Leonu, a zarazem nieostre sformułowanie przepisu, który wyznacza siedziby głównych instytucji autonomii, powoduje konflikty pomiędzy rywalizującymi miastami. Na tradycję historyczno-kulturalną powołują się zwolennicy ustanowienia stolicy regionu w Burgos, które pełniło rolę stolicy Hiszpanii w ostatnich miesiącach wojny domowej – od kwietnia do października 1939 r.<sup>38</sup> W drugim co do wielkości mieście Kastylii i Leonu znajduje się ponadto siedziba Sądu Najwyższego Kastylii i Leon. Inne organy autonomiczne mają swoje siedziby w szeregu miast regionu: Palencia (Trybunał Obrachunkowy – *Tribunal de Cuentas*), Zamora (Rada Doradcza – *Consejo Consultivo*), León (Rzecznik Praw Obywatelskich – *Procurador del Común*).

Konflikt, głównie polityczny i społeczny, wokół stołeczności regionu, doprowadził w 2009 r. do sytuacji, kiedy Zgromadzenie Kastylii i Leonu oficjal-

<sup>35</sup> *Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las instituciones de autogobierno de Castilla y León*, Boletín Oficial de Castilla y León núm 5, de 11 de Enero de 1988.

<sup>36</sup> Art. 3, *Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, BOE núm. 288, de 1 de Diciembre de 2007.

<sup>37</sup> Więcej na temat faktycznej stołeczności Valladolid i związanych z nią przemian w strukturze miejskiej, zob.: B. Calderón Calderón, J.L. García Cuesta, *Capitalidad política regional y cambios en la estructura urbana de Valladolid (1987–2012)*, „Estudios Geográficos”, vol. LXXXV (276), 2014, s. 97 i n.

<sup>38</sup> Wcześniej od stycznia 1938 r. Burgos było siedzibą prawnego rządu powołanego przez Franco. Por. M. Tuñón de Lara, J. Valdeón Baroque, A. Domínguez Ortíz, *Historia Hiszpanii*, Kraków 2007, s. 581. Często powołuje się też na tradycję średniowieczną, kiedy Burgos przysługiwał tytuł *Caput Castelle*, jako miasto przodujące podczas wygłaszania mów w trakcie zgromadzeń kastylijskich *Cortes*.

nie przeprosiło za używanie terminu stolica w stosunku do Valladolid w niektórych oficjalnych biuletynach. W następnym roku sprzeciw Partii Popularnej (*Partido Popular*) uniemożliwił uznanie Valladolid oficjalnie stolicą, wskazując jako powód chęć uniknięcia zaostrzenia konfliktu między prowincjami regionu na tym tle. Jednocześnie politycy zwrócili uwagę na faktyczne pełnienie funkcji stołecznych przez to miasto<sup>39</sup>.

Nie ma jasności także w kwestii stołeczności w Kraju Basków. Wprawdzie tradycyjnie jako stolicę tego regionu autonomicznego określa się miasto Vitoria – stolicę jednej z trzech prowincji wchodzących w skład Kraju Basków, jednak dotychczas kwestia ta nie została w pełni uregulowana. W tym wypadku jednak, odwrotnie niż w Kastylii i Leonie, zdecydowana większość społeczeństwa i polityków jest zgodna co do zwyczajowej stołeczności Vitorii<sup>40</sup>, która ludnościowo i gospodarczo zdecydowanie ustępuje najważniejszemu miastu w regionie – Bilbao. Statut autonomiczny odsyła w wypadku wyznaczenia siedziby dla instytucji autonomicznych do przyszłej regionalnej ustawy, którą ma podjąć Parlament Baskijski<sup>41</sup>. Taka regionalna ustawa została uchwalona w 1980 r. i ustanawiała miasto Gasteiz – Vitoria siedzibą Parlamentu i Rządu, jednocześnie nie nazywając tego miasta stolicą<sup>42</sup>. Sytuacja wydaje się analogiczna do innych prowincji, które nie wskazały stołeczności w swoich statutach lub regionalnych ustawach wprost. W przypadku Kraju Basków istnieje jednak zasadnicza różnica, albowiem siedziba instytucji autonomicznych nie posiada żadnych przywilejów, jakie posiadają stolice lub miasta wyznaczone jako miejsce usytuowania poszczególnych instytucji autonomicznych. W szczególności dotyczy to kwestii ekonomicznych, które dopiero w ostatnim czasie zaczęły być dyskutowane i częściowo uregulowane w przypadku Vitorii.

<sup>39</sup> M.J. Melgar, *El PP renuncia a solicitar la capitalidad para evitar conflictos entre provincias*, „El Mundo” z 1 lutego 2010, <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/01/castillayleon/1265053518.html#comentarios> (02.04.2016).

<sup>40</sup> Por. M.Z. Dankowski, *Geneza i konstytucyjne podstawy autonomii baskijskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4(26), s. 170.

<sup>41</sup> Art. 4, *Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco*, BOE núm. 306, de 22 de Diciembre de 1979.

<sup>42</sup> *Ley 1/1980, de 23 de mayo, de Sede de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Boletín Oficial del País Vasco, núm. 19, de 03 de Noviembre de 1980.

**V.**

Jak wynika z powyższej analizy, kwestia stołeczności nie zawsze musi być sprawą oczywistą. A przecież już Monteskiusz dostrzegwał w XVIII w. jak ważnym jest, „aby dobrze wybrać stolicę państwa”<sup>43</sup>. Brak regulacji prawnych dotyczących stolicy w przypadku niektórych regionów może prowadzić do poważnych reperkusji. Szczególnie widać było to zjawisko na przykładzie regionu autonomicznego Galicji, gdzie sytuacja kryzysowa została zażegnana. Problem jednak wciąż jest obecny w Kastylii i Leonie, gdzie aspiracje poszczególnych miast (nie zawsze poparte aspektami gospodarczymi), powodują konflikty polityczne, dzieląc przy okazji społeczeństwo regionu autonomicznego. Takie działania mogą skutkować w przyszłości separatyzmem poszczególnych prowincji i próbą utworzenia nowych regionów autonomicznych. Rozdrobnienie spowoduje zapewne jeszcze większe osłabienie gospodarcze regionu, czego świadoma jest większa część polityków, próbujących wypracować kompromis i ostatecznie unormować prawnie kwestię stołeczności regionów autonomicznych.

**Literatura**

- Boix V., *Apuntes históricos sobre los fueros del antiguo Reino de Valencia*, Valencia 2003.
- Buesa Conde D.J., *El rey de Aragón*, Zaragoza 2000.
- Calderón Calderón B., García Cuesta J.L., *Capitalidad política regional y cambios en la estructura urbana de Valladolid (1987–2012)*, Estudios Geográficos, vol. LXXV (276), 2014.
- Complak K., *Stolice państw jako zagadnienie konstytucyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Dankowski M.Z., *Geneza i konstytucyjne podstawy autonomii baskijskiej*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4 (26).
- Diccionario panhispánico de dudas*, Madrid 2005.
- Feros A., *El duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III*, wyd. II, Madrid 2006.
- Miłkowski T., Machcewicz P., *Historia Hiszpanii*, wyd. III, Wrocław 2009.
- Monteskiusz K., *O duchu praw*, przekł. T. Żeleński-Boy, Warszawa 2002.

<sup>43</sup> K. Monteskiusz, *O duchu praw*, przekł. T. Żeleński-Boy, Warszawa 2002, s. 293.

Sroka A., *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008.

Tuñón de Lara M., Valdeón Barque J., Domínguez Ortiz A., *Historia Hispanii*, wyd. II, Kraków 2007.

Vigo Trasancos A., *A Coruña. Historia e imagen de un puerto atlántico*, [w:] *Patrimonio cultural vinculado con el agua. Paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, red. M. Lozano Bartolozzi, V. Méndez Hernán, Merida 2014.