Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd

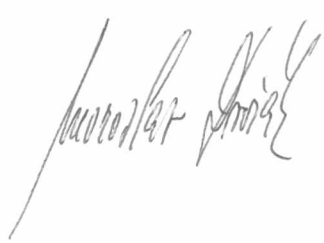
DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vybrané aspekty decentralizace tzv. státu autonomií

Vypracoval : Miroslav Dvořák
Vedoucí : Doc. PhDr. Blanka Říchová, CSc.
Akademický rok : 2005/2006

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a použil jsem pouze uvedené prameny a literaturu.

V Praze dne 30. července 2006



OBSAH

1. Úvod, 4

1.1 Zaměření práce a hlavní otázky práce, 5

1.2. Přehled literatury k danému tématu, 5

2. Problém státoprávního vymezení „státu autonomií“, 6

2.1. Unitární stát, 6

2.2. Federace, 8

2.3. Konfederace a další typy státních forem, 15

2.4. Stát autonomií : kam s ním?, 16

2.5. Shrnutí 2. kapitoly, 18

3. Charakteristika a principy státu autonomií, 18

3.1. Nástin historického vývoje a územní struktury Španělska, 18

3.2. Ústavní principy státu autonomií a jejich důsledky, 31

3.3. Instituce autonomních oblastí a otázka faktického dvojvládí, 39

3.4. Shrnutí 3. kapitoly, 45

4. Asymetrie státu autonomií a tzv. „rozlišující faktory (specifika)“, 46

4.1. Konstituce a další normy versus asymetrie, 46

4.2. Jazyk, 50

4.3. Zvláštní režim financování, 53

4.4. Specifické instituce, 59

4.5. Formy a možnosti spolupráce v asymetrickém státě, 63

4.6. Shrnutí 4. kapitoly, 65

5. Senát : brzda v dynamice autonomního procesu, 66

5.1. Aktuální postavení horní komory a možnosti teritoriální reprezentace, 66

5.2. Návrhy reformy a jejich důsledky, 69

5.3. Shrnutí 5. kapitoly, 72

6. Závěr, 73

Přílohy, 75

Seznam map, 87

Seznam příloh, 88

Literatura, 89

Abstract, 91

Teze diplomové práce, 92

1. Úvod

"Zanechávám všechno svázané, dobře svázané...."

Francisco Franco krátce před svou smrtí

Ještě před třemi desítkami let bylo Španělsko synonymem hluboké centralizace a nelítostné represe proti jakékoli artikulaci regionálních nároků. Byla to frankistická odplata za to, že historické regiony (Katalánsko a Baskicko) stály v době španělské občanské války na straně poražených republikánů. Nicméně ani téměř čtyři desetiletí vlády *caudilla* nedokázaly zadusit národního ducha a pocit vzájemné pospolitosti v těchto historických oblastech. Po dlouho očekávané Frankově smrti a přípravě ústavodárné debaty, bylo jen otázkou času, kdy se toto téma objeví na jednacím stole tehdejších hlavních politických aktérů.

Výchozí situace pro reformu vertikální struktury země byla prekérní. Celá politická pravice (postfrankistická) byla tradičně velice zdrženlivá k jakémukoli návrhu, který by měnil podstatu centralizovaného unitárního státu; aby problémů nebylo málo, tak se zástupci baskických politických stran rozhodli prekonstitucionální debatu bojkotovat s odůvodněním, že neuznávají legitimitu Španělského státu. Obhajoba decentralizačního modelu tak zůstala na Kataláncích a prakticky celé levici (socialisté, komunisté i radikálové). Výsledkem těchto jednání, která trvala téměř dva roky, tak musel být jedině kompromisní návrh : *de iure* unitární stát s možností zřizování tzv. *autonomních společenství.*

Nová demokratická ústava státu byla přijata na podzim roku 1978 a již o rok později přijímají první autonomní statuty Katalánci a Baskové. V následujících 4 letech vznikne dalších 15 autonomních oblastí a v zemi tak proběhne

decentralizace mimořádného rozsahu, kterou nikdo z "otců ústavy" nemohl ani zdaleka předpokládat. Velikou dynamiku, a *de facto* neubrzditelnost tohoto procesu, potvrzuje letošní kvalitativní posílení Katalánského autonomního statutu.

1.1. Zaměření práce a hlavní otázky práce

Smyslem mé diplomové práce je analyzovat stát autonomií z hlediska právní komparatistiky a politické vědy, která disponuje tou zásadní výhodou, že studuje problémy prostředí jednak na základě určitých definičních znaků, ale zejména podle jejich reálných projevů.

Na základě deskripce decentralizačního procesu a historického vývoje územní celistvosti Španělska se chci pokusit zodpovědět na následující otázky :

V čem tkví ústavní principy, na nichž je stát autonomií založen?
Proč je španělská decentralizace asymetrická a jak se asymetrie projevuje?
Odpovídá španělský bikameralismus dynamice decentralizačního procesu?

1.2. Přehled literatury k danému tématu

Popularizace tématu decentralizace je v posledních letech v politologické literatuře na vzestupu a právě proto, je na místě zachovávat jisté kritické kritérium při jejím výběru. Z tohoto pohledu jsem považoval ze španělských autorů za nejseriózněji zejména Aju (Aja, 1999), Balcellse (Balcells, 1996), Estébana (Estéban, 2000) a Péreze Royu (Pérez Roya, 2000).

Z české politologické literatury pak zejména sborník Fialy a Říchové (Fiala, Říchová a kol., 2002). Z hlediska komparatistiky byla přínosná práce Klokočky (Klokočka, 1998) a Pavlíčka (Pavlíček, 1998).

2. Problém státoprávního vymezení "státu autonomií"

2.1. Unitární stát

Unitární stát je bezesporu nejstarší formou státoprávního uspořádání a jeho zrod lze dohledat v období absolutizace královské moci mezi 16. a 18. století v řadě evropských monarchií. Jako nejklasičtější případ bývá uváděn francouzský model : od centralizace moci za vlády krále Ludvíka XIV, přes Francouzskou revoluci až po následné Napoleonovy správní reformy. Mezi základní znaky unitárního státu patří :

- existence nezávislé nedělitelné **územní a personální výsosti centrální moci (nedílná státní suverenita)**,
- přítomnost **jednotného právního řádu**,
- **hierarchicky uspořádaná** soustava státních orgánů,
- **územně správní ráz uspořádání státu** (i při vysokém stupni decentralizace jsou z vertikální dělby moci vyloučeny státní integrita a suverenita),
- zakotvení toliko **jediného státního občanství**.

Výše uvedené definiční znaky unitárního státu mají sice obecnou platnost, ale jejich praktické projevy jsou odvislé od různých modelů řešení uspořádání unitárních států (např. proces regionalizace v Itálii, soustava autonomií ve Španělsku nebo naposledy i devoluce ve Spojeném království Velké Británie a

Severního Irska). Dokonce i ve Francii od roku 1982 (tzv. *Deferrova* reforma)[1] lze pozorovat pozvolný proces decentralizace a posilování úlohy regionů. Rozsah decentralizace států také bývá podmíněn řadou socioekonomických faktorů : například právě ve Francii nalezneme vysoký počet malých obcí (3.000 obcí má méně než 100 obyvatel)[2], jejichž samosprávné orgány mohou jen velice složitě zajišťovat všechny potřeby jejich obyvatel a i to je jeden z důvodů přetrvávající silné pozice departmentů jakožto základních jednotek státní správy.

Velice osobitý přístup k decentralizaci najdeme ve Švédsku. Uznání místní samosprávy jako nedílné součásti výkonu demokratické vlády najdeme ve ústavě Švédska již v prvním článku. Tomu odpovídají i pravomoci švédských okresů, které mají ve správě takové oblasti jako zdravotnictví, veřejná doprava, kulturní rozvoj nebo ekonomický rozvoj aj.

Závěrem lze říci, že existují obecně dvě, navzájem kvalitativně odlišné, techniky přenosu pravomocí z centra na lokální úroveň. První metodou je tzv. *dekoncentrace*, kdy dochází k redistribuci věcné působnosti mezi souřadnými, tj. sobě nepodřízenými orgány veřejné správy. Druhou technikou je tzv. *decentralizace* (ve Velké Británii se používá termín *devoluce*), při které dochází ke kvalitativní změně vertikální struktury moci. Podmínkou decentralizace je existence územně správních orgánů, které jsou zmocněné vykonávat přenesené pravomoci z centra. Zásadní kvalitativní rozdíl je zejména ve faktu, že výkon transferovaných pravomocí nepodléhá dohledu centrálních orgánů, ale je toliko soudně přezkoumatelný.

---

[1] Deferrova reforma přinesla přesun výkonné moci z prefekta na volené předsedy regionálních rad a departmentů; odstranění administrativní kontroly lokálních autorit prefektem; regiony získaly speciální statut, na jehož základě jim byly svěřeny některé vybrané pravomoci - např. regionální plánování, profesní vzdělávání aj. (Srovnej FIALA , ŘÍCHOVÁ (2002:71).

[2] Srovnej (AJA 1999:21).

2.2. Federace

Model federálního státu stojí uprostřed cesty mezi unitárním státem, jehož ústava je založena na sjednocujících principech a konfederativním modelem (viz kapitola 2.3.) státu. V důsledku toho jsou politicko-ústavní problémy, které se objevují v této státní formě, typickými problémy *kompromisního vzorce*, v nemž se střetávají *unitární* prvky s prvky *diferencujícím.*

Z *unitárních prvků* je třeba zdůraznit zejména následující:

- *charakter ústavy :* dokument, prostřednictvím něhož se federální stát politicky utváří a právně organizuje, je ústava a nikoli smlouva jako v konfederativním modelu. To má samozřejmé důsledky i v tom, že za federálním modelem státu stojí vždy *jednotná ústavodárná moc.* Právě jednotná ústavodárná moc vyjadřuje tu skutečnost, že federální právo je právo, které lze okamžitě aplikovat na všechny obyvatele a do všech územích jednotek, které tvoří federaci, bez nutnosti jakéhokoliv zprostředkování. Především tímto se totiž odlišuje federální stát od konfederace,

- *speciální charakter občanství :* ve federacích nalézáme institut **dvojího státního občanství** (státní příslušnost k federálnímu státu a státní příslušnost k jednotce federace). Vztah státního občanství federace a občanství členského státu může být založen buď na primární povaze občanství členského státu, od kterého se odvozuje státní občanství federace anebo naopak (např. v USA). Tam, kde existuje primát státního občanství členského státu platí, že federální občanství se nabývá současně s nabytím občanství jednotky federace (např. v Rakousku, Švýcarsku, bývalém Československu aj.),

- *obligatorní kompetenční rovnost :* navzdory nejrůznějším vnitřním odlišnostem mezi jednotlivými jednotkami federace se ústavou garantuje

konstituční rozdělení pravomocí mezi jednotky federace na základě principů *normativní teorie spolkového státu*, tj. jednotlivé jednotky federace jsou nadány kompetenci stejného rozsahu.

Z diferencujících prvků je nutné uvést následující:

- *existence rozdílných územních jednotek federace,*

- *dualita zákonodárné moci* : jednotlivé složky federace disponují vlastní zákonodárnou mocí, jejichž pravomoci vymezuje kompetenční dělba stanovená ústavou; jedná se o historický výraz demokratického charakteru utváření vůle, jehož pluralita je posílena dvojí legislativou (federální i členských států) volenou občany v přímých volbách.

- *ekonomická autonomie* : oddělenost politických mocí mezi federací a jejími jednotkami vyžaduje i komplementární oddělenou fiskální politiku. Odtud plyne i potřeba, aby územní jednotky, které jsou spojeny ve federaci, měly vlastní daňové pravomoci nebo ústavou zaručené zdroje příjmů, tj. nezávislé na obecné politické vůli orgánů federace.

Federální stát tedy není s konečnou platností nic víc než kompromis mezi principy souvisejícími s *držbou moci* a principy souvisejícími s *výkonem moci* (CONDE 2000: 32). Co se týče *držby moci*, tak moc spočívá v suverenitě lidu, tedy všech občanů federálního státu bez jakéhokoliv rozdílu. Pokud jde o *výkon moci*, federální stát je *sui generis* kvalitativně vyšší *politicky decentralizovaný stát* v tom smyslu, že neexistuje jediné centrum moci, které vykonává územní a personální výsost nad veškerým obyvatelstvem a celým územím federace, nýbrž moc je rozdělena mezi federaci a menší územní jednotky v mezích stanovených zákonodárnou mocí a zakomponovanou do federální ústavy.

Proto se politicko-ústavní problémy federálního státu dotýkají téměř vždy problémů vyplývajících z nutnosti skloubit dvě moci, které se částečně setkávají při výkonu moci nad obyvatelstvem a územím státu. To pochopitelně vyžaduje na

jedné straně vymezit postup a mantinely moci federálních orgánů a orgánů členských jednotek federace, a na straně druhé potom vymezit mechanismy spolupráce mezi oběma typy moci. Z výše uvedeného tak vyplývá, že konstitutivní problémy, kterým musí federální stát čelit, jsou zejména následující:

- *rozdělení zákonodárných pravomocí* mezi federaci a územní jednotky v ní začleněné s výslovným předpokladem využití zbytkové klauzule. Pokud členské územní jednotky nevytvářejí právo (nebo je jim v tom bráněno), neexistuje federální stát. Odtud plyne nutnost, aby ústava stanovila hranice kompetencí mezi federací a jednotkami, které jsou jejími členy,

- *distribuce (a redistribuce) daňových prostředků* takovým způsobem, aby federace i územní jednotky měly zajištěn svébytný ekonomický život, nezávisle na vůli druhé strany,

- *účast územních jednotek na utváření vůle federace;* jelikož je federální právo přímo vykonavatelné nad obyvatelstvem a územím jednotek federace, musí mít jednotlivé členské země možnost spolupodílet se na procesu utváření federálního práva;

- *přítomnost federálního dozoru* nad územními jednotkami, tak aby bylo zajištěno plnění závazků převzatých členskými státy. Tento dozor může v extrémních případech vést k pozastavení určitých norem členských států či naopak k vydání mimořádných vládních nařízení (Německo),

- *tuhost federální ústavy*, která je garancí respektování *statu quo* a předkládá mechanismy pro její eventuální reformu,

- zřízení *federální instance pro řešení konfliktů* za účelem překonání diskrepancí mezi federálními orgány a orgány jednotlivých členských států nebo pouze mezi orgány členských zemí.

Právní uspořádání federálního státu

Federální stát se historicky zrodil z transformace konfederace nezávislých států ve strukturální konstituční typ s výraznými prvky vertikální dělby moci (PAVLÍČEK a kol. 1998:127). Federální ústava je tedy *cílovým bodem* historického procesu. Ale jakmile je přijata, mění se ve *výchozí bod* nového státu a jednotek, které se do něj zapojují. Členské státy jak z politického hlediska, tak svým právním uspořádáním jsou od okamžiku vytvoření federálního státu transformovány v jinou entitu. Před federální ústavou tak stojí základní úkol odpovědět na dva stěžejní problémy konstitucionalismu: formulace základních práv a rozdělení moci.

Pokud jde o základní práva, federální ústava postupuje obdobným způsobem jako ústava unitárního státu. Práva jednotlivých občanů jsou uznávaná bez ohledu na jejich příslušnost k jednotlivým členským státům a je jim garantován rovný přístup k deklarovaným právům na celém území federace. Tento model řešení je tak zjevně sjednocujícím prvkem v konstrukci federalismu.

Zůstává historickým paradoxem, že deklarace práv ve federálních ústavách byla ve svých počátcích vlastním požadavkem *antifederalistů*. Původní text ústavy Spojených států amerických - přijatý ve Filadelfii - totiž neobsahoval základní práva a v ustavujícím procesu se federalisté bránili jejich začlenění do ústavy. Právě tlak antifederalistů vynutil kompromis, který vyústil v začlenění těchto práv formou ústavních dodatků. V praxi pak znamenalo uznání těchto práv a jejich aplikace Nejvyšším soudem USA nejzásadnější integrující prvek amerického federalismu (ROSSITER 1999:557). Ostatní federální státy tento katalog občanských práv do svých ústav poté následně také převzaly.

Jak jsme již naznačili zásadní rozdíl mezi unitárním a federálním státem lze dohledat v dualitě a vzájemném uspořádání jednotlivých mocí. Zatímco unitární ústavy počítají výhradně s *horizontálním rozdělením moci*, federální ústava konstruuje jednak *horizontální rozdělení* v rámci federace a jednak *vertikální rozdělení* pro vztahy mezi federací a členskými státy. *V tomto dvojím systému distribuce moci a jejím spojení* tkví jedinečnost federální ústavy.

Budování právního uspořádání federálního státu tedy zahrnuje následující tři etapy:

I. *Sjednocení moci* pomocí výlučných pravomocí vykonávaných federálními orgány.

II. *Rozdělení moci* ústavodárným shromážděním, kdy je její výkon rozdělen na základě dohodnutých kritérií mezi nově konstituované orgány federace a orgány členských států.

III. *Koordinace obou mocí* pomocí principů nadřazenosti a podřízenosti, případně federální sounáležitosti.

Bod II. je referenčním bodem nejcharakterističtější etapy v budování federálního uspořádání státu. V rámci ní lze rozlišit ještě dvě operace; první se týká vlastního *rozdělení pravomocí* mezi federaci a členskými státy a druhá se týká techniky přerozdělování daní. Co se týče rozdělení pravomocí, tak zde je nezbytné zajistit funkčnost celého systému (tj. obě instance nemohou vykonávat totožné pravomoci ve stejných záležitostech, protože by mezi nimi vznikal permanentní konflikt). Z toho vyplývá primární úloha federální ústavy stanovit, v kterých záležitostech je pravomoc přidělena federaci a ve kterých členským státům.

Obvykle se ve federálních ústavách setkáme s taxativním výčtem kompetencí federace a podle teorie *zbytkové klauzule* ostatní neuvedené záležitosti, mohou být svěřeny členským státům. Toto je obecný vzorec, který přinesla konstituce Spojených států amerických a uplatňuje se ve většině federálních modelů (výjimkou je ale například ústava Kanady).

K federálním pravomocím se zejména řadí zahraniční politika, obrana, zahraniční obchodní politika, peněžní soustava, váhy a míry, poštovní systém, telekomunikace, zákonodárství přímo odvozované z federální ústavy aj.

V této souvislosti je třeba nicméně dodat, že ústavní formulace přisuzující pravomoci federaci bývají někdy ne zcela zřejmé, což může časem vést k *imperativnímu rozšiřování pravomocí federace* (např. kompetenční spor mezi státem a guberniemi v Ruské federaci).

V konkrétním spojení pravomocí mezi federací a členskými státy se zpravidla užívají dvě kritéria:

1. Kritérium *výlučných kompetencí*, tedy těch, jejichž výkon je prováděn alternativním způsobem, buď federací nebo členskými zeměmi. Toto kritérium má různé způsoby užití

   - kompetence ve výhradní pravomoci federace;
   - kompetence ve výhradní pravomoci členských států;
   - kompetence, jejichž legislativa přísluší federaci a provádění členským státům; v tomto případě lze hovořit o *sdílených pravomocích*, protože kompetence je sdílena mezi dvěma instancemi moci podle odlišných ústavních funkcí;
   - kompetence, jejichž legislativa přísluší členským státům a provádění federaci.

2. Kritérium *konkurujících kompetencí* spočívá, jak sám název napovídá, v možnosti provádět výkon pravomocí jak federací, tak jednotlivými členskými státy. I zde jsou možné dvě různé varianty užití:
   - jednotlivé členské země jsou oprávněny provádět výkon tohoto typu kompetence, pokud na její výkon federální orgány nereflektují;
   - do určitých záležitostí, jenž jsou svěřeny členským státům, smí federální orgány vstoupit (např. z důvodu předběžného opatření vydaného Ústavním soudem).

Ještě si dovolím několik poznámek k bodu III. (*Koordinace mezi federací a členskými státy).* Protože ústavodárné shromáždění rozlišuje mezi centrální pravomocí federace a pravomocemi členských států v ní sdružených, je nutné, aby byl stanoven mechanismus hierarchického vztahu mezi součástmi federálního státu. Proto ústavodárné shromáždění musí stanovit, jaký bude vztah vertikálně oddělených pravomocí.

V tomto postupu lze rozlišit dva typy vztahů založených na následujících principech:

A. *Vztahy nadřízenosti a podřízenosti*

1. Svrchovanost federální ústavy, jejíž principy se musí odrážet i v ústavách jednotlivých členských zemí. Jedná se totiž o normu, která slouží jako základní legitimizační kritérium všech práv uskutečňovaných ve federaci, ať už se jedná o práva federálního nebo spolkového původu (PÉREZ ROYO 2000:990).
2. Převaha federálního práva nad právem jednotek federace. Německá terminologie je stále velmi výmluvná : *Bundesrecht bricht Landesrecht* (federální právo rozbíjí právo země). Je však třeba připomenout, že tento princip nefunguje bezpodmínečně, nýbrž že jedná se o pouhý předpoklad, který v konečném důsledku nevylučuje prokázání opaku. Pokud však orgány federace překročí rozsah svých pravomocí a proniknou do oblasti kompetenčního zmocnění jednotlivých členských států, je takový výkon "práva" protiústavní a za takový, ho může prohlásit jedině příslušný ústavní soud.
3. Přítomnost institutu federálního dozoru nad členskými státy, a možnost sankcionovat ty jednotky federace, které inklinují k nedůslednému provádění federální legislativy.
4. Existence soudu ústavního typu (ústavní jurisdikce), který řeší konflikty mezi jednotlivými složkami konstituující federaci.

B. *Vztahy sounáležitosti*

1. Účast a působení členských států při vytváření legislativního rámce federace. Jako nejefektivnější se ukázalo využití bikameralismu s aktivní účastí zástupců druhé komory založené na teritoriálním principu.

Jak složení komory, tak postup jmenování jejích členů se značně liší. V některých případech jsou členské státy v pozici absolutní rovnosti, nezávisle na počtu obyvatel a teritoriální rozloze, jako ve Spojených státech, zatímco v jiných se berou v úvahu kritéria obyvatelstva a území pro stanovení počtu zástupců ve druhé komoře, i když s úpravami, které upřednostňují státy s nižším počtem obyvatel, například Německo.

Pokud jde o jmenování členů komory, postupuje se podle různých kritérií: 1. volby volebního sboru. 2. jmenování parlamentem nebo vládou různých členských států. 3. volnost členských států v určení postupu jmenování.

2. Aktivní a nezbytná účast členských států při reformním procesu federální ústavy. Změny federálních ústav obvykle vyžadují tak „rozsáhlou a složitou" většinu, že je nutné dosáhnout ke změně ústavy nejen kvalifikované většiny v zastupitelských orgánech federace, ale současně i ve většině členských států.

2.3. Konfederace a další typy státních forem

Konfederaci a federaci spojuje ta skutečnost, že jde o státní formy skládající se alespoň ze dvou více či méně suverénních států. Zásadní rozdíl mezi konfederací a federací však nespočívá ve skutečnosti, že právním základem konfederace je mezinárodní smlouva, zatímco právním základem federace je ústava. Proto je všem členským státům konfederace zachována plná suverenita, z čehož vyplývá další podstatný rozdíl (oproti federaci) : konfederace nemá prostředky k prosazení vůle konfederativních orgánů, protože, narozdíl od federace, nedisponuje suverenitou. Posledním odlišným znakem konfederace je, že nevykonává moc nad občany jednotlivých členských států.

Konfederace[3] je spíše produkt státoprávního uspořádání minulosti a dnes se s ním v reálné podobě v podstatě nesetkáváme. Jako příklady uveďme například Sjednocenou arabskou republika (konfederace Egypta a Sýrie) v letech 1958-1961, konfederaci jižních států USA v letech 1861-1865 nebo Švýcarsko do roku 1848.

Další z méně zastoupených státních forem je **personální unie**, při které se stává panovník jednoho státu současně i hlavou jednoho či více jiných států. Tento typ státních forem řídne s koncem 18. století, ale i dnes najdeme na evropském kontinentu zvláštní případ Andorry, v které je jednou ze dvou hlav státu i úřadující francouzský president (vedle biskupa z katalánského Seo d´Urgell).

Druhým typem unií, jsou **unie reálné**. Zde je panovník rovněž současně hlavou několika států, ale navíc existuje i určitý počet společných orgánů pro záležitosti správy unie. Jako příklady reálných unií lze uvést např. Rakousko-Uhersko, Commonwealth aj.

Ještě méně početnějšími formami státoprávního uspořádání jsou **svobodně přidružené státy** (např. Portoriko od roku 1952 ve vztahu k USA) nebo **volně přidružené státy** (např. Mikronésie od roku 1986 ve vztahu k USA). Zcela zvláštní skupinu tvoří tzv. **aliance**, entity založené výlučně na mezinárodněprávním základě a jejich účelem je zejména obrana proti společnému nepříteli (např. NATO).

2.4. Stát autonomií : kam s ním ?

Na výše uvedenou otázku si komparatisté odpovídají velice různě, záleží totiž vždy na kritériích, která ke klasifikaci použijeme. Samotný text ústavy z roku 1978 nám na položenou otázku rovněž uspokojivě neodpoví (výslovně se text nehlásí k žádné státní formě uspořádání; navíc na jedné straně deklaruje nedělitelnost

[3] Švýcarská konfederace sice označení "konfederace" nese v názvu, ale její dnešní soustava orgánů plně odpovídá federativnímu uspořádání.

národa a současně uznává i garantuje autonomii národnostem a regionům země...).

Vezmeme-li v úvahu ke klasifikaci kritérium jurisprudence španělského Ústavního soudu, tak dojdeme k tomu, že nejvyšší španělská soudní instance několikrát současné Španělsko označila za stát složený (*estado compuesto*). Co to ale vlastně znamená?

Vyjdeme-li totiž z právní komparatistiky (viz kapitola 2.2.), tak zjistíme, že španělský stát autonomií v sobě nese řadu federalistických komponent :

- federalistickou dělbu kompetencí (kompetence výlučné, sdílené a konkurující),
- dualitu centrálních a autonomních institucí založenou na demokratické legitimitě,
- existenci ústavní instituce řešící spory mezi státem a autonomními společenstvy (Ústavní soud),
- mimořádná tuhost španělské ústavy,
- nemožnost změnit obsah jednotlivých autonomních statutů bez souhlasu příslušných orgánů autonomií.

Na druhé straně ovšem několik typických federalistických znaků při analýze španělského státu autonomií nenalezneme :

- institut dvojího občanství,
- senát jako funkční komoru teritoriální reprezentace (kapitola 5),
- kompetenční rovnost všech jednotek státu (opak je však pravdou, španělská soustava státu autonomií je výrazně asymetrická - viz kapitola 4),
- neexistence hierarchického uspořádání mezi autonomními společenstvy a provinciemi, resp. obcemi.

Musíme-li tedy odpovědět na otázku z úvodu této podkapitoly, pak se přikláním ke stanovisku, že stát autonomií je spíše než specifickým typem federálního modelu, naprosto jedinečným produktem dynamické asymetrické

decentralizace mimořádného rozsahu. Jeho podoba byla ovlivněna řadou historických odlišností mezi jednotlivými autonomiemi, s čímž souvisely i jejich kvalitativně odlišné požadavky a nároky na jeho parametrickou konfiguraci. Jako negativní externalita se může v příštích letech projevit již zmíněná kompetenční nevyváženost mezi 17 autonomiemi Španělska, která může být překážkou přechodu na eventuální model federalizace státu (viz kapitola 5.2.)

2.5. Shrnutí 2. kapitoly

V prvních třech podkapitolách byly představeny základní formy státoprávního uspořádání státu (unitární stát, federace, konfederace, unie, aliance i některé jiné). Na základě institucionálního rámce státu autonomií a jeho fungování jsme se poté pokusili o jeho zařazení do vertikální struktury moci. Nastínili jsme obtíže, které s touto klasifikací souvisí a které vysvětlují i nejednotnost, s níž se setkáváme v odborné literatuře. Jedním z důležitých faktorů této rozdílnosti bude nepochybně i fakt, že současná podoba klasifikace je nedostačující pro zachycení komplexní reality španělské decentralizace.

3. Charakteristika a principy státu autonomií

3.1. Nástin historického vývoje a územní struktury Španělska

První příležitostí pro vstup do dějin západního světa je pro Španělsko období římské kolonizace. Zájem Říma o toto území přímo souvisel s výsledky druhé punské války (218-201 př. Kr.), ve které Kartaginci vedení Hannibalem porazili Římany v bitvě u Kann. Strategickým důsledkem této bitvy byl římský plán na obsazení a kolonizaci podstatné části dnešního Španělska, zejména však Gibraltarské úžiny, jejíž kontrola měla znemožnit zásobování Kartaginských vojsk

pobývajících již na území říše. Kolonizace ***Hispánie***[4], kterou se Římanům nikdy nepodařilo romanizovat celou (Baskicko, Kantábrie a Asturie) trvala téměř dvě staletí. Na konci tohoto období (27 př. Kr.) byla Hispánie generálem Agrippou rozdělena do tří římských provincií : *Hispania Ulterior Baetica* – se správním střediskem Córdobou, *Hispania Ulterior Lusitania* – se správním střediskem Méridou a *Hispania Citerior (někdy známá též jako Hispania Tarraconensis)* se správním střediskem Tarragonou (viz mapa č. 1). Toto územní členění Hispánie se zachovalo až do období vlády císaře Diokleciána, kdy v rámci jeho správních reforem přibyly ještě další dvě provincie *Hispania Cartaginensis* se správním střediskem v tzv. Novém Kartágu (dnešní Cartagena) a *Hispania Gallaecia* se správním střediskem v dnešní portugalské Braze (viz mapa č. 2).

Od počátku 5. století začínají na Iberský poloostrov pronikat nejrůznější barbarské kmeny (Asdingové, Suévové, Alanové, Silingové) a postupně rozvrátí starou, ale stále slabší římskou správu. Ústředním národem poloostrova se však během několika prvních desítek let 5. století stanou ***Vizigóti***[5], kteří jsou nejpozději od vlády Theodericha I. (kolem roku 425) formálně samostatní na Římu. Během následujících sta let Vizigóti ovládnou většinu někdejší Hispánie a přesunou své hlavní město z Barcelony do oblasti geografického centra Pyrenejského poloostrova - dnešního Toleda. Zde je na místě zdůraznit, že se jednalo o první integraci na poloostrově, jejímž zdrojem nebyl strategický záměr jakékoli cizí mocnosti (Kartágo, Řím), ale byla vedena záměry vnitřní politiky tehdy již „domácích" Vizigótů. Část soudobé historiografie[6] vidí právě v existenci nezávislého Vizigótské království na Iberském poloostrově (přibližne od roku 425 do roku 711) kvintesenci budoucího národního státu Španělů. Pokud bychom přijali tuto tezi, pak by Španělsko bylo zřejmě nejstarším národní státem Evropy. Forma vlády v tomto království však s sebou nesla i předzvěst budoucí státní

---

[4] Hispania je termín, kterým Římané označovali území dnešního Španělska a Portugalska. Dřívější termín Iberia je výsostně řeckého původu. Například GARCÍA de CORTÁZAR (2004:29 a násl.) uvádí, že název Hispania je pouze římskou obměnou označení, které používali pro toto teritorium Féničané a Kartaginci. Pro Féničany to byla země Span, pro Kartagince Spania; význam těchto slov se nejčastěji překládá jako země „skrytá, vzdálená"

[5] Vizigóti představovali jeden z nejvýbojnějších germánských kmenů v období krize a rozpadu západořímské říše. Roku 410 vyplenili a okupovali samotný Řím a vynutili si na západořímských císařích udělení sídel v Aquitánii za jejich podporu při bojích na Pyrenejském poloostrově.

[6] Např. TEILLET (1984:638) uvádí, že Vizigótské království bylo založeno na 3 sebeidentifikačních prvcích : *rex, gens, patria*. Podle Teilleta tedy král, národ a vlast tvořili u Vizigótů jakousi státní ideu.

křehkosti a nestability : systém volené monarchie přímo generoval sváry, nejednotnost, souboje o moc a vyústil v mnohaleté občanské války. Jen tak si lze vysvětlit jak zprvu nevýznamná bitva v neděli 28. ramadánu roku 92 hidžry (19. července 711) u Gaudalete mezi vojskem vizigótského krále Rodericha a invazívní maurskými jednotkami vedenými Tárikem změní mapu Španělska. Během pouhých sedmi let dobyjí ***Maurové***[7] území, které Vizigóti spravovali po tři staletí.

Mezi 8. a 11. století lze hovořit o výsostné maurské nadvládě na Pyrenejském poloostrově. Hranicí mezi světem koránu a kříže se stala na východě řeka Ebro, na severu potom jižní pohoří Asturie. V roce 929 se dynastii Umájovců podaří vyvázat z podřízenosti k Bagdádskému chalífátu a z emirátu, který až dosud označovali jako ***Al-Andalus*** (etymologie tohoto názvu je doposud nejasná) se sídlem v Córdobě vytvořili tzv. Córdobský chalífát. Z pohledu zájmů politické geografie a geopolitiky je třeba připomenout, že na počátku tohoto období v roce 795 nechá pozdější císař římský – Karel Veliký - obsadit nejvýchodnější část poloostrova právě až k řece Ebro a vytvoří zde tzv. ***Španělskou marku***, která sloužila jako nárazníkové pásmo před eventuálními průniky Maurů do Karlovy Franské říše. Správně byla Španělská marka rozdělena do devíti hrabství s rovnocenným statutem (GISPERT, PRATS 1978: 181). Hrabství Barcelona, Girona, Osona se na konci 9. století pod vedením Wilfreda Vlasatého spojily a vytvořili útvar, který byl později nazván ***Staré Katalánsko*** - tedy geografické historické jádro dnešního nejvýznamnějšího španělského autonomního společenství.

Za důležitý mezník maurské přítomnosti ve Španělsku lze označit rok 1031, kdy došlo ke svržení a vyhnání posledního chalífy Hišáma III. a následné dezintegraci Córdobského chalífátu do menších královských státečků zvaných *taifas*[8]. Tímto krokem vyvrcholil permanentní konflikt mezi dvěma nerovnými etnickými segmenty muslimského Španělska. Zatímco 50.000 Arabů drželo veškerou politickou a ekonomickou moc v chalífátu, tak nejméně desetkrát početnější Berbeři byli odsouzeni pouze k roli vazalů (LLOBERA 1996:71). Hišám

[7] Ve starší literatuře se často označují Tárikovy jednotky za arabské vojsko. Ve skutečnosti tvořili Arabové jen minoritní část invazívní armády. Jak uvádí např. ALTAMIRA (1988:90-92) je na místě užívat onen španělský termín „*moros*", tedy Maurové – obyvatelé Maghrebu.

[8] Z arabského termínu ta´ifa, tj. část.

III. se pokusil tuto propast překlenout nabídkou posílení zejména ekonomických práv Berberů, což však narazilo na odpor místní arabské aristokracie, která stála za jeho svržením. Rozdrobení doposud silné koncentrované politické a vojenské moci chalífátu do 23 navzájem konkurujících si taifas mělo za následek postupné posílení křesťanských entit na poloostrově a bylo nepřímou výzvou k jejich územní expanzi. Rozhodující roli v tomto křížovém tažení sehrála zejména dvě království : pozdější Katalánsko-aragonská konfederace a Kastílie-León. Zbylá dvě království, která přečkala 12. století - ***Navarra*** na severovýchodě a ***Portugalsko*** na západě měla roli světonázorového spojence, ale nenesla hlavní tíhu vojenských výbojů (GARCÍA de CORTÁZAR 2004:59 a následující). Následující řádky nechť tedy slouží k nástinu španělské reconquisty a geneze koncertu jeho dvou výše zmíněných nejvýznamnějších hráčů.

Nové poměry po rozpadu Córdobského chalífátu umožnily Starému Katalánsku od 11. století mohutné teritoriální zisky jižním a východním směrem (dnešní provincie Tarragona a Lleida), a to až k dvojnásobku jeho původní velikosti, aby daly vzniknout tzv. ***Novému Katalánsku*** (GISPERT, PRATS 1978:201-207), které má již přibližné kontury dnešního autonomního společenství. Památným datem ve vývoji Katalánska je rok 1137, v němž urgellská dynastie barcelonských hrabat v osobě Ramóna Berenguera IV. Svatého dovršila úspěchy svých předchůdců svatbou s aragonskou královnou Petronilou. Tato dynastická svatba dala základ vzniku konfederace složené z království Aragonie a Katalánského knížectví (ALBA 1975:17). Tento celek nesl označení Koruna aragonská. Katalánský kníže měl při oslovení nárok na titul „král aragonský", čímž bylo zprvu dáno zadost vojenské a ekonomické převaze knížectví v rámci konfederace. Vzájemně sdílená suverenita nad územím konfederace neměla za následek právní ani institucionální unifikaci. V obou částech konfederace platila rozdílná zemská právní nařízení i vlastní feudální vztahy, čímž nedošlo k plné správní a juristické unifikaci.

Ve vojenské oblasti sklízela konfederace velké úspěchy, a to jednak směrem dovnitř poloostrova v pokračující reconquistě, jednak výboji do středomořského prostoru. Postupným připojením Provence, Rousillonu, Valencie, Murcie, Baleárských ostrovů, Sicílie, Malty, Sardínie, Neapolska, a načas i Athénského

vévodství, vzniklo území několikanásobně rozsáhlejší než původní historický nukleus.[9]

V politické oblasti nastalo v roce 1258 podepsáním *smlouvy z Corbeil* mezi aragonským králem Jaimem I. Dobyvatelem a francouzským králem Ludvíkem IX. Svatým právní ukončení nároku francouzských králů na území katalánských hrabství[10]. Faktická nezávislost se sice datuje rokem 989 – tedy obdobím Wilfréda Vlasatého a vznikem Starého Katalánska, ale až podpis smlouvy z Corbeil představoval formálně-právní deklaraci existujícího politického stavu. Do 13. století lze zasadit i kořeny dnešních katalánských politicko-samosprávných institucí. Dnešní Generalitat de Catalunya[11] (a rovněž tak Generalitat Valenciana) mají svůj základ v *Královských katalánských kortesech*[12] - *Corts Reals Catalans*, které byly svolávány králem již za časů Jaimeho I. Dobyvatele. Za jejich předchůdce jsou označovány kortesy katalánských hrabství nazývané *Pau i Treva*[13], jež se již od roku 1021 usnášely v otázkách války a míru (GENERALITAT DE CATALUNYA 1995:27-34). Z prvotního toliko poradního charakteru Královských katalánských kortesů se vyvinul orgán s významnou legislativní působností (zejména v daňových a vojenských záležitostech). Kortesy byly též nejvyšší odvolací soudní instancí. Katalánské země se tak těšili *„jednomu z nejpokrokovějších „ústavních" pořádků pozdního středověku v Evropě, kde byla moc dělena mezi silné kortesy a korunu, jež byla vázána zákony a institucemi odvozenými skrze dlouhou tradici politické svobody"* (ALTAMIRA 1988:127). Samotná Generalitat pak byla intertemporálním orgánem[14] kortesů, složeným z jejich vybraných členů[15], který byl v permanentní činnosti mezi jednotlivými zasedáními kortesů, a jehož pravomoc byla odvozená od míry pravomocí samotných kortesů (BALCELLS 1996:9).

---

[9] Dodnes se používá označení *Paisos Catalans* (Katalánské země) pro v současnosti 3 autonomní oblasti : Katalánsko, Valencii a Baleárské ostrovy, které spojuje nejen historický původ, ale i jazyk *catalá* (katalánština).

[10] Explicitně se jednalo o následujících 9 hrabství : Barcelona, Urgell, Besalú, Roselló, Empúries, Cerdenya, Conflent, Girona a Osona. Jaime I. Dobyvatel se v téže smlouvě vzdal svých zapyrenejských dominií s výjimkou svého rodného Montpellieru.

[11] Její dnešní institucionální rozměr a deskripci provedeme ve 4. kapitole.

[12] Označení „kortesy" nesly stavovská shromáždění (tedy jakési protoparlamenty) prakticky ve všech královstvích středověkého Španělska. Dodnes nese Španělský parlament oficiální označení Cortes Generales (Generální kortesy).

[13] V katalánštině Mír a Příměří.

[14] Tento orgán se nazýval *Diputació del General* (Generální rada), odtud tedy název Generalitat.

[15] V Kortesech byly zastoupeny 3 stavy : šlechta, duchovenstvo a měšťanstvo.

Zatímco Katalánsko-aragonská konfederace byla důsledkem transformace de facto franské Španělské marky, tak ***Kastílie*** byla evolučně autoktonním územím, které teprve rokem 1037 začíná získávat na významu. Kastílie byla do té doby pouze stejnojmenným nejzápadnějším hrabstvím, které spadalo pod korunu království Navarry[16]. Tehdejší hrabě Ferdinand I. Veliký pojal za choť leónskou princeznu Doñu Sanchu a dal tak základ budoucí personální unii mezi Kastílií a Leónem, budoucím hlavní hegemonem reconquisty a nového křesťanského Španělska. Během následujících dvou století dobyjí kastilsko-leonští králové téměř zcela někdejší Al-Andalus s výjimkou Granadského království, jehož poplatky za uchování míru jim až do roku 1492 poslouží ke konsolidaci dobytých území. Mystérium vzestupu zprvu nevýznamného hrabství v pozdější evropskou velmoc (přinejmenším 16. století) je předmětem diskuze řady historiků. Angus McKay shrnuje její závěry takto : 1) stejně jako u francouzských Kapetovců byla v Kastílii sakralizována moc; 2) byla zde velice silná křižácká a militaristická tradice, která neměla na Iberském poloostrově obdoby; 3) jako nejdůležitější se pak jeví absence přísných feudálních vztahů; tamější vazalové byli nadáni vysokou mírou politické svobody a tedy i loajality (McKAY 1977:97 a následující).

Další vývoj Španělska se dostával čím dál více do područí Kastilců. V roce 1410 totiž vymřela smrtí Martina I. Staršího katalánsko-aragonská královská dynastie a po podpisu závazku z Caspe se na trůn dostala kastilská Trastámarská dynastie. V roce 1421 přijímají kortesy barcelonského hrabství ještě prohlášení „Ovoce zákonů" (*Lo fruit de les lleis*), jímž zplnomocňují Generalitat kontrolou právních pořádků v zemi. V roce 1469 se ve španělském Valladolidu konala dynastická svatba tzv. Katolických králů[17] : Isabely Kastilské a Ferdinanda Aragonského. Tímto formálním spojením dvou nejvýznamnějších království Španělska a následným prohlášením Ferdinanda Aragonského za krále Navarry dochází ke vzniku Španělského království (*Monarquía Hispánica*) se záměrem respektovat práva historických zemí.

---

[16] Navarra (baskicky Nafarroa) je dnes jednou ze 4 historických baskických provincií ve Španělsku se zvláštním režimem. Je paradoxní, že to byli právě Baskové, kteří pomáhali osídlovat neobydlené území tehdejší Kastílie, která se později pro španělské Basky stala symbolem tuhé centralizace, zrušení jejich historických výsad (tzv. *fueros*) a útlaku.

[17] Tento titul jim byl udělen papežem Alexandrem VI. (původem z valencijské Xátivy) za obranu křesťanské víry.

Tak např. ještě roku 1481 svolává Ferdinand Aragonský Královské katalánské kortesy, kde společně přijímají slavnostní prohlášení „Jen nepatrný užitek" (*Poc valria*)[18], ve kterém obě strany potvrdily závazek respektovat status quo. Nicméně konec vlády Katolických králů, a zejména nástup habsburské dynastie na španělský trůn, je spojen s postupující centralizací : v Katalánsku je instalována řada původních kastilských institucí (např. Svatá inkvizice), do země přicházejí královští správci[19] a v omezené míře tam jsou dislokována i kastilská vojska. Navzdory centralizaci si však Katalánci po celé 16. století a většinu století sedmnáctého uchovali nezávislost svých „národních" institucí a těšili se plné svrchovanosti v otázce cel, daní a měny. Pozice Katalánska se však stávala stále více okrajovou. Jestliže se společné zasedání Katalánských královských kortesů s Karlem I. konalo osmkrát, potom s Filipem II. jen dvakrát a s Filipem III. už pouze jednou (BALCELLS 1996:13). Navíc byla v roce 1555 Karlem I.vytvořena Rada pro Itálii, která spravovala španělská území na Apeninském poloostrově. Tím byla odňata tato jurisdikce Koruně Aragonské ve prospěch Kastílie. Italská území byla pro Katalánce a Aragonce tradiční sférou vlivu nejméně od 12. století. Mimo toto Karel I. ještě zrušil spojenectví s Benátkami (tradiční spojenec Katalánců) a uzavřel spojenectví s Janovem (tradiční nepřítel Katalánců).

Obecně lze tak říci, že centralizace a přechod k absolutní monarchii se ve Španělsku udál o několik desítek let dříve než v ostatních významných zemích kontinentu. Karel I. (u nás známý spíše jako římský císař Karel V.) jakožto první prominent nastupující habsburské dynastie dědí po svých prarodičích (Isabela Kastilská a Ferdinand Aragonský) Španělsko zcela jiných poměrů. Vysoká šlechta je pevnou oporou královského dvora, správa země a vojsko je podřízeno přímo královské koruně a do země přichází bohatství a zlato z nově objevených zámořských území. Jestliže v Katalánsku a Aragonii byl ještě monarchou „konstitučním" (byť postupně omezoval jejich výsady a tamější veřejné právo), tak v domovské Kastílii činil rázné kroky k monarchii absolutní. Výrazně omezil pravomoci kastilských kortesů (stavovského shromáždění), aby z nich nakonec roku 1538 vyloučil šlechtice a duchovní. Následnou revoltu potlačil již v počátku.

---

[18] Z preambule : *„Jen nepatrný užitek by mělo vyhlašování práva, kdyby nebylo dodržováno námi: králem a naší důstojností." („Poc valria fer lleis si no eran per nós – el rei – i els nostres oficials observades")* Srovnej (GENERALITAT DE CATALUNYA 1995 : 43)

[19] Nejvyšším zmocněncem a vyslancem španělského monarchy byl v Katalánsku místokrál (*Virrey*).

V oblasti administrativy zavedl jednotný systém pro celé Španělské království a založil tak společné orgány a instituce : kancléř, generální rada, Státní rada, Rada pro vojenské záležitosti atd. Jakékoli zárodky odporu např. požadavky na republikánskou ústavu Valencie a Mallorky po vzoru italských Benátek, zlikvidoval.

Karlovy následovníci v mnohém navázali na jeho centralizační politiku, museli se však potýkat i s novými vnitřními problémy. Kromě pozvolného úpadku impéria to byly např. náboženské války na katalánsko-francouzském pomezí, kde hugenoti spolu s bandity vedli boj proti katolickým královským institucím. Další „ohrožení" náboženské čistoty (státní ideologie) představovali tzv. *moriskové*[20], kteří byli nakonec Filipem III. roku 1609 vyhnáni, což mělo za následek hospodářský rozvrat v nejpostiženějších oblastech jako byla Valencie (117.000 osob) a Aragonie (61.000)[21]. V této svízelné hospodářské situaci se Filip III. rozhodl uvalit vyšší daňové zatížení na sůl, čímž došlo k prvnímu vážnému povstání v doposud klidném a loajálním ***Baskicku*** (1630-1634). Filip III. nakonec tento záměr neuskutečnil a jako náhradní řešení požadoval platbu tzv. *quinty*, tedy pětiny z příjmů katalánských obcí za práva garantovaná královským majestátem. V nadcházejícím průběhu třicetileté války pak dochází k otevřené konfrontaci Katalánců s ústřední mocí španělského království. U zrodu tohoto konfliktu je krom již zmíněné quinty i špatný politický kalkul hraběte-vévody Olivarese - ministra krále Filipa IV., totiž snaha přinutit Katalánce k aktivní roli ve španělsko-francouzské válce. Záměrem Olivarese bylo, aby se každá oblast Španělska podle svého přiměřeného bohatství, finančně i rekrutně spolupodílela na vydržování královského vojska. Aragonské a Valencijské kortesy odmítly přispět dodáním žoldnéřů, ale poskytly alespoň finanční prostředky. Katalánské kortesy tento požadavek rázně a v úplnosti odmítly, navíc v souladu se svým historickým právem, odmítly účast Katalánců v třicetileté válce. Královské vojsko, které již bylo shromážděno a připraveno k obraně Rousillonu před francouzskými jednotkami, začalo v odvetě vůči tomuto postoji katalánských stavů plenit okolní katalánské obce, čímž vzedmulo po celé zemi vlnu rozhořčení a odporu. V roce

[20] Moriskové byli původní Maurové, kteří po ukončení reconquisty přijali křest. Jejich předností byla řemeslná dovednost a byli též vynikající rolníci.

[21] Podle královských knih se jednalo o vypovězení 273.000 osob, kteří představovali přibližně 3,5 % celkové populace království (Srovnej DOMÍNGUEZ ORTIZ 1976:370)

1640 na svátek Božího těla byl v Barceloně zavražděn místokrál a Pau Claris jako předseda Generalitat vyhlásil katalánskou nezávislost na koruně Filipa IV. Z obav před Filipovou odvetou přislíbil poslušnost francouzskému králi Ludvíku XIII. Dne 26. ledna 1641 byla svedena Montjuická bitva mezi katalánskými formacemi a vojskem Filipa IV., která skončila Filipovým nuceným ústupem. Revoluce byla možná pouze díky vzniku politické osy : Generalitat – rolníci a zchudlí rytíři z pohraničí – kardinál Richelieu (JOVER ZAMORA, REGLÁ CAMPISTOL, SECO SERRANO, UBIETO ARTETA 1995:301). Částečná okupace knížectví Francouzi, Olivaresovo sesazení, hlad, epidemie moru a Filipovy sliby respektovat katalánské instituce přinesly příměří mezi Barcelonou a španělským králem. Avšak zatímco třicetiletá válka skončila vestfálským mírem v roce 1648, tak Katalánsko zůstalo bitevním polem mezi Francií a španělskými Habsburky. Uzavřením pyrenejského míru v roce 1659 mezi španělským Filipem IV. a francouzským Ludvíkem XIV. se konzervuje status quo na poloostrově za výrazných územních ztrát pro Španělské království (Rousillon, část Sardínie, řada měst ve Flandrech, Lucembursku aj.)

Jestliže v 17. století doplatilo Španělsko na svůj vstup do mezinárodního konfliktu zbídačením země a ztrátou řady svých území, vždy však při zachování alespoň části historických práv svých jednotlivých království, tak počátek století osmnáctého měl znamenat jejich abolici. V listopadu roku 1700, ihned po smrti posledního zástupce habsburské dynastie na španělském trůně - bezdětného Karla II., byl nastolen problém nástupnictví. Přestože Karel ve své závěti označil za svého nástupce Filipa z Anjou, vnuka Ludvíka XIV., mezinárodní snahy, zejména Anglie a Nizozemska, omezit hegemonii francouzských Bourbonů v Evropě rozpoutaly válku o španělské dědictví. Pretendentem na španělský trůn se mimo Filipa stal rakouský arcivévoda Karel, vnuk císaře Leopolda I. Za Karlem stála Haagská aliance s jasným cílem omezit francouzskou kontinentální dominanci. Dominantní Kastílie ve válce o španělské dědictví naopak podporovala Filipa z Anjou, který přijel složit přísahu i před Královské kortesy v roce 1701. Při své návštěvě Barcelony však odmítl potvrdit Generalitat záruky starých historických práv, a to byl moment, který rozhodl nejen o opětovném sporu Kastílie a Katalánska, ale i o odklonu podpory katalánských stavů s kandidaturou Filipa. Dne 12. června 1705 podepsali katalánští zástupci Peguera

s Pererou janovskou smlouvu o spojení s Haagskou aliancí (JOVER ZAMORA, REGLÁ CAMPISTOL, SECO SERRANO, UBIERTO ARTETA 1995:325). V říjnu 1705 se arcivévoda Karel vylodil v Barceloně a shromážděným kortesům slíbil věrnost. Mělo tomu být naposledy, co se kortesy sešly za existence zemí Koruny aragonské. Po řadě tahů na šachovnici, diktovanými dynastickými zájmy jednotlivých evropských dvorů, bylo utrechtským a rastattským mírem z let 1713-1714 rozhodnuto o španělském králi. Stal se jím Filip V.

11. září[22] 1714 se vzdává odbojná Barcelona Filipovým jednotkám. Po roce 1714 si tak *fueros* (stará historická práva) ze španělských regionů uchovají pouze loajální baskické provincií[23]; naopak Katalánsko, Aragonie a Valencie je pozbývají (SHAFIR 1995:50). Filip královským dekretem z Nové Planty (*Decreto de Nueva Planta*), schváleným též kastilskou královskou radou, nadiktoval Katalánsku nový pořádek : zrušil Generalitat a kortesy; zavedl vojenskou vládu; do Katalánska vpochodovala královská vojska; zrušil správní rozdělení knížectví platné již od dob Jaimeho I. Dobyvatele; zavedl speciální zdanění (*cadastro*), oficiálním jazykem byla prohlášena kastilština; došlo ke zvýšení celních bariér mezi Katalánskem a ostatními španělskými oblastmi (DÍEZ MEDRANO 1995:35).

Výsledek války o španělské dědictví tak nechal definitivně zmizet z první scény jediného vážného konkurenta Kastílie o roli hlavní mocnosti Španělského království. Koruna aragonská se tak stala jednou provždy minulostí. Katalánsku bude trvat více než dvě století, než se jeho národně-politická identita zdvihne z popela pokoření. Jedinými kortesy, které nebyly v průběhu následné bourbonské unifikace uzavřeny nebo marginalizovány byly Navarrské (baskické) kortesy. Kastilské kortesy byli přeměněny na Státní kortesy (*Cortes del Estado*), kde měli své „reprezentanty" od roku 1724 i Katalánci, Aragonci a Valencijci (sic!). Činnost tohoto tělesa se však počátkem 18. století omezila pouze na vyslovení přísahy budoucím monarchům a aklamativní podporu nejdůležitějších královským dekretům. Dřívější kompetence kortesů ve finanční a rozpočtové oblasti převzala plně Královská rada. Z jednotlivých království zmizela také postava vicekrále (opět s výjimkou Navarry), které nahradili tzv. generální kapitáni (*Capitanes Generales*), kteří přímo se zástupci královského dvora

[22] 11. září je v Katalánsku vyhlášeno národním dnem (od 20. století).
[23] Baskové od počátku podporovali nárok Bourbonů na španělskou korunu.

spravují přidělené oblasti. Filip V. je tak prvním absolutním suverénem Koruny španělské a ne pouze prvním mužem v jednotlivých královstvích, které ji až dosud tvořili. Bourboni tímto dokončili mnoho staletí trvající proces centralizace a unifikace Španělska.

Teprve s opožděným přílivem liberálních myšlenek do Španělska 19. století se začne vytvářet společenské vědomí a klima pro změnu státoprávních problémů. Nelze opomenout projekt liberální Cádizské ústavy z roku 1812 inspirovaný úspěšným národně-osvobozeneckým bojem proti napoleonské invazi, ale opravdovým předělem byl až příchod I. španělské republiky v roce 1873. Její zrození přichází v době, kdy v zemi končí další ze série karlistických válek, konsoliduje se dělnické hnutí a pomalu sílí později velmi významné anarchistické hnutí, pokračují koloniální problémy a objevují se první kantonální požadavky, jak se jim v té době říkalo. V době, kdy se schází ústavodárné shromáždění (červenec 1873), tak Valencia, Murcia, Cartagena, Córdoba, Jerez, Sevilla, Granada a Alcoy již prohlásili svá města a stejnojmenné provincie za nezávislé na centrální moci. V těchto krajně komplikovaných podmínkách přijímá ústavodárné shromáždění návrh federativní republikánské ústavy. Podle ní mělo být Španělsko složené ze 17 států, jež měly být nadány ve svých věcech vlastními zákonodárnými, exekutivními a soudními orgány. Jejich působnost měla být vyměřena v souladu s rozdělením kompetencí podle ústavní listiny[24]. Nositelem suverenity se měl stát španělský lid, ústava též obsahovala obsáhlý katalog základních práv a svobod. Přes řadu inspirativních řešení (např. jedinečné ústavní postavení presidenta republiky) se tento konstitucionální pokus při svém vzniku nepochybně orientoval podobou ústavy Spojených států amerických. Přes krátké trvání I. republiky, jejíž konec přinesl Pavíův státní převrat ústící v následnou Serranovu vojenskou diktutaturu a definitivně pak nástup Alfonse XII. na trůn v lednu 1875, lze projekt ústavy z roku 1873 označit za první pokus o řešení regionálního problému Španělska a jednoznačný rozchod s doktrínou centralismu, která nebyla schopná „pohřbít" aspirace jednotlivých národností Španělska.

---

[24] Jen namátkou : čl. 93 dával konstitutivním státům právo přijmout vlastní ústavní dokument; čl. 95 nepřipouštěl veto ani jiný zásah centrálních orgánů při výběru exekutivních reprezentantů jednotlivých států; čl. 97 upravoval pravomoc členských států vydávat vlastní dluhopisy atd. Blíže hlava XIII., čl. 92-105.

Rokem 1931 vyvrcholila hluboká krize restaurace, jejímuž rozkladu nedokázala zabránit ani diktatura Primo de Rivery (1923-1930). Rozložení systému se dotklo nejen vládních orgánů a institucí, ale i politických stran. Ze „starých" liberálů a konzervativců nezbylo skrze vlastní diskreditaci zhola nic a na politickou scénu vstupují na jedné straně třídní strany *(partidos de clases)* jako socialisté a komunisté, dále potom republikáni nejrůznější orientace a v neposlední řadě významné regionální katalánské a baskické strany (GONZALES-TREVIJANO, RIVERO 1998:50). Je tedy zřejmé, že nová ústava se musela vypořádat jednak s legitimní formou vlády a strukturou veřejné moci, a jednak s vertikální dělbou moci, na kterou poukazovali přede všemi ostatními – Katalánci. A tak se již 27. srpna 1930 se v San Sebastiánu sešli nejvýznamnější „celošpanělské" politické strany (*partidos de ámbito estatal – españolistas*) s katalánskými **Acció Catalana** (Katalánská akce), **Unió Democrática de Catalunya** (Demokratická jednota Katalánska) a **Estat Catalá** (Katalánský stát); ostatní nacionalistické formace se jednání nezúčastnily (např. Partido Nacionalista Vasco – Baskická národní strana). Závěr schůzky potvrdil charakter budoucí II. republiky jako státu demokratického, republikánského, nonkonfesionálního a nechával otevřenou možnost ústavního řešení autonomie.

Samotná podoba ústavy z roku 1931 nakonec - i když ne vždy šťastně, obsahovala i příslušná ustanovení o případné regionální autonomii (hlava I., čl. 12 a následující). Článek 12 ústavy upravoval podmínky pro platnost postavení autonomního regionu[25]. Následující článek 13 v žádném případě (*en ningún caso*) nepřipouštěl federace autonomních regionů. Enumerační kompetenční klauzuli s taxativním výčtem obsahoval článek 14. Tzv. zbytkovou klauzulí byly články 15 a následující, kde byla ponechána iniciativa ve věci **delegace** (IRUJO 1989:441) - tedy nikoli ve věci přenosu kompetencí – na španělských kortesech. Kortesy, jak je zřejmé z článku 51 ústavy, byly pověřeny výkonem suverenity lidu, a jelikož se Španělská republika v článku 1 deklarovala jako stát jednotný, tudíž nositelem suverenity byl pouze španělský lid, bylo logické, že kortesy, jako volený

[25] Celý autonomní proces vyžadoval následující striktně daný postup : **a)** návrh musel být předložen většinou obecních rad zamýšlené oblasti nebo alespoň takovým počtem obecních rad, na jejichž správním území se nacházelo podle seznamu voličů nejméně 2/3 všech oprávněných voličů oblasti; **b)** schválení autonomního statutu podléhalo plebiscitu, pro jehož platnost byla vyžadována 2/3 většina všech! zapsaných voličů; v případě negativního výsledku plebiscitu se hlasování o návrhu po dalších 5 let nepřipouštělo; **c)** schválení ve španělských kortesech.

orgán všeho španělského lidu, si vyhrazovaly právo rozhodnout o věcech s konečnou platností, nehovořila-li ústavní listina jinak.

Jako první[26] byl k projednání kortesům předložen katalánský regionální statut, které ho také v září 1932 schválily. Přes následné peripetie a krach II. republiky je třeba připomenout, že navržené ústavní řešení autonomie, jakkoli nebylo ideální, se stalo po roce 1945 základem řešení regionální problematiky např. v ústavě Italské republiky (ESTEBAN 2000:35).

S koncem turbulentního období II. republiky a obdobím frankismu se regionální problém neztrácí; Frankova fikce jediného španělského národa ztroskotala. Při ústavní debatě ke konstituci z roku 1978 - jíž se účastnilo, jak hovořil Salvador de Madariaga „trojí Španělsko" (*tres Españas*)[27], se tato otázka stala jednou z klíčových. Na kongresu Španělské socialistické dělnické strany (PSOE) v roce 1976 byl jednoznačně přijat koncept sebeurčení (*autodeterminación*) všech národů Španělska jako nezbytný předpoklad další koexistence. Socialisté se též jednoznačně vyslovili pro federativní uspořádání země (BLAS, COTARELO, TEZANOS 1993:590). V podobném duchu hovořil již předchozí programový manifest zakázané Komunistický strany Španělska (PCE) ze září roku 1975 : explicitní potvrzení nároků tzv. **periferních nacionalismů** (katalánského, baskického, galicijského), model svobodné unie národů poloostrova sdružených ve federální republiku[28]. V této programové vřavě je třeba připomenout, že stav veřejného mínění v roce 1975 nebyl v otázce sebeurčení jednotlivých národů a národnostní identifikace výbušný. Pouze 13,2 % všech obyvatel Španělska se vyjádřilo pro koncept sebeurčení národů. U Katalánců to bylo 19,7 % u Basků však již 32 % obyvatel[29].

Role nejsilnější politické strany v ústavodárných kortesech – Svazu demokratického středu (UCD) byla rozhodující. Suárezova vláda ještě v roce 1977 vytvořila Ministerstvo pro regionální záležitosti, později přejmenované na Ministerstvo pro územní správu[30], s jasnou intencí vypořádat se s regionální

---

[26] Baskický regionální statut byl schválen kortesy až po vypuknutí občanské války v roce 1936.
[27] Myšleno jako : 1) antifrankisté, 2) frankisté, 3) ti, kteří nepatřili ani k jedné ze stran.
[28] Závěrečná rezoluce IX. kongresu PCE z dubna 1978 potvrdila základní politické směřování načrtnuté již v programovém manifestu strany z roku 1975.
[29] Viz BLAS, COTARELO, TEZANOS (1993):597 a následující.
[30] Za 5 let se na něm vystřídalo 5 ministrů : Manuel Clavero Arévalo, Antonio Fontan, José Pedro Pérez Llorca, Rodolfo Martin Villa a Tomás de la Cuadra.

otázkou. Zřetelně se vyslovila pro omezený institut autonomie, který byl zprvu zamýšlen pouze pro tzv. historické země (Baskicko, Katalánsko, Galície), a odmítla princip sebeurčení a federativní strukturu státu. Po tvrdém boji doslova o každé slovo[31] byla ústavní listina (dále jen "ústava") nového demokratického Španělska na sklonku roku 1978 přijata. Jak se tento zásadní ústavní dokument s otázkou decentralizace vypořádal, bude předmětem výkladu v následující kapitole.

3.2. Ústavní principy státu autonomií a jejich důsledky

Ústava španělského království z roku 1978 zachovala unitární strukturu státu při současném uznání nároků regionálních a národnostních entit sdružovat se do tzv. **Comunidades Autónomas** (autonomních společenství) s výraznými prvky samosprávné vlády. Tento model decentralizace, který bude níže předmětem analýzy, v některých bodech navazuje na dva historické ústavní precedenty : projekt republikánské federativní ústavy z roku 1873 a ústavu II. republiky z roku 1931.

V hlavě VIII. ústavy (Územní členění státu, články 137-158) se objevuje poprvé v historii španělského konstitucionalismu termín "**autonomní společenství**". Ačkoliv ústavodárce nedefinoval hmotný pojem "autonomní společenství", narozdíl například od pojmu "provincie" (článek 141 odst. 1 ústavy), je třeba jej chápat v souladu s ustanovením čl. 2 ústavy, v níž se garantuje právo na autonomii národností a regionů Španělska při respektu k nezrušitelné jednotě španělského konstitutivního národa. Podle článku 143 ústavy mohou vytvářet autonomní společenstí v zásadě :

1) provincie se společnými historickými, kulturními a hospodářskými vazbami,
2) ostrovní území,
3) provincie tvořící historické teritorium,

[31] Např. z inkorporace slova „národnost" do článku druhého ústavy se stal autentický casus belli mezi levicovými a nacionalistickými silami na straně jedné a UCD a Lidovou aliancí na straně druhé.

4) území, jejichž velikost nepřesahuje velikost provincie, ale přesto tvoří historický region[32],
5) území, která nejsou součástí žádné provinciální struktury[33].

Iniciativu při zřizování autonomie mají přislušné provinční a ostrovní rady, "*jakož i 2/3 obcí, jejichž obyvatelstvo tvoří nejméně většina oprávněných voličů každé provincie nebo každého ostrova.*" (čl. 143 odst. 2) Opakování jednou neúspěšné iniciativy se připouští nejdříve po pěti letech. Rovněž tak je nepřípustná federace autonomních společenství. Z výše uvedeného vyplývá, že ústava z roku 1978 v mnohém navazuje na druhorepublikovou ústavu z roku 1931.

Ústavní články 148, 149 a 150 upravují přenos a obecný taxativní výčet kompetencí státu a autonomních společenství. Pozoruhodným momentem ústavní listiny je její *de facto* klasifikace autonomních společenství. Jedná se o rozdělení z hlediska síly autonomie, nýbrž i z hlediska procesního přístupu k udělení samotného autonomního statutu. Lze tak hovořit o **přednostních autonomiích** (*autonomías privilegiadas*), **autonomiích 1. stupně** *(autonomías de primer grado)* **a autonomiích 2. stupně** *(autonomías de segundo grado)* (GONZÁLES-TREVIJANO, RIVERO 1998:109-112). Tak například tzv. přednostní autonomie, tedy ty, o nichž ústavodárce hovořil jako o "národnostech" (článek 2 ústavy), jsou autonomní společenství Katalánsko, Galicie a Baskicko. Přechodné ustanovení číslo II španělské ústavy dalo těmto entitám, resp. jejich preautonomním orgánům, možnost aspirovat na maximálně ústavně přípustnou míru kompetencí ve zvláštním zrychleném režimu a to bez nutnosti 5 letého přechodného období (čl. 151 ústavy). Rigidní vymezení vlatsní institucionální autonomní organizace u takovéhoto typu *přednostního* autonomního společenství posléze vymezuje znění článku 152 odst. 1 ústavy.[34]

Zvláštností španělského konstitucionalismu je nepochybně míra rigidity ústavy. A právě v její síle lze spatřovat i ústavní záruky právního rámce pro regionalizaci

---

[32] Ceuta a Melilla.

[33] Zde se kalkulovalo s eventualitou Gibraltaru .

[34] Tento „dvojí metr" či snad „trojí metr" byl pochopitelně příčinou řady vnitropolitických střetů, jakož i střetů společenských. Nejznámější je tzv. Andaluská krize z let 1979-1980, kdy došlo k velkým rozbrojům i uvnitř samotné UCD. Vyústěním krize bylo zařazení projednávání andaluského autonomního statutu do režimu článku 151.

země. Vždyť například ustanovení výše zmíněného ústavního článku 2[35] je změnitelné pouze tehdy , pokud by našlo podporu 2/3 členů obou komor Kortesů ve dvou po sobě jdoucích legislaturách, a navíc by muselo být vyhlášeno obligatorní referendum, jehož výsledek by musel hovořit rovněž ve prospěch navrhované ústavní změny. Samotná hlava VII ústavy
("o územním členění státu"), která upravuje jeho materiální a procedurální stránku, vyžaduje ke změně 3/5 většinu v obou komorách Kortesů[36]. Efektem rigidity španělské ústavy je nakonec tedy i pevná ochrana konstitučního institutu decentralizace, který tak nepodléhá případným konjunkturálním většinám.

Druhým základním pilířem existence samosprávných autonomních společenství je rozdělení kompetencí mezi státem a příslušným autonomním společenstvím (vertikální dělba moci). Jejich konkrétní výčet a podobu stanoví jednak s ohledem na znění ústavní listiny a jednak s ohledem na výsledek negociace mezi centrální vládou a příslušnými regionálními reprezentacemi vždy až jednotlivé autonomní statuty[37]. K jejich platnosti je třeba absolutní většiny všech členů v obou komorách parlamentu s tím, že některé autonomie (Andaluzie, Baskicko, Galície a Katalánsko) vyžadují i souhlasný výsledek referenda konaného na svém území. Z hlediska ústavního práva mají autonomní statuty španělských regionů charakter organických zákonů *sui generis*. Na rozdíl však od většiny zákonů tohoto typu vyžadují k přijetí, změně nebo jejich zrušení absolutní většinu hlasů nejen v dolní komoře parlamentu (kongresu), ale i v komoře horní (senátu)[38].

Kompetence státu a autonomních společenství

Ve španělském ústavním systému, kde vedle sebe fakticky existují dvě úrovně vlády v nejširším smyslu slova, tj. každá se svým premiérem, vládou a

---

[35] Čl. 2 ústavy zní : „Ústava je založena na nezrušitelné jednotě španělského národa, společné a nedělitelné vlasti všech Španělů; uznává a zaručuje právo na autonomii národností a regionů, z nichž se skládá a na jejich vzájemnou solidaritu."

[36] Zde je na místě ještě dodat, že na popud alespoň 1/10 členů jedné komory Kortesů (kongresu anebo senátu), je španělský král povinen vyhlásit obligatorní referendum i o takovéto navrhované změně.

[37] Struktura a podoba autonomních statutů zachovává jednotný rámec, i když ne všechny autonomní instituce nesou vždy totožné označení. Navíc některá autonomní společenství zřídila i orgány, které nemají zastoupení zdaleka ve všech 17 autonomiích (např. Veřejný ochránce práv a Účetní dvůr v Katalánsku aj.)

[38] Rozlišení a charakteristiku organických zákonů obsahuje čl. 81 ústavy.

parlamentem, které jednají v ideálním případě simultánně, je jednou z rozhodujících otázek stanovit, které kompetence přísluší každé jedné z nich nebo jinak řečeno, které pravomoci každá z nich vykonává.

Španělská ústava, jak už bylo ostatně zmíněno výše, obecně upravuje rozdělení kompetencí v čl. 148-150. Soubor pravomocí lze z hlediska funkční výsosti vykonávajícího subjektu taxativně rozdělit na **kompetence výlučné** (a to jak státu, tak autonomního společenství), **kompetence sdílené** a **kompetence konkurující**. Tato typologie vychází zejména z ústavních článků 148 (*fakultativní kompetence autonomních společenství*) a 149 (*výlučné kompetence státu*). Výlučné kompetence, jak v případě státu tak autonomních společenství, umožňují jejich nositeli vykonávat všechny pravomoci v příslušné sféře. Například schválit zákon a jeho prováděcí směrnice, zřizovat odvozené úřady, organizovat a řídit činnost příslušného administrativního aparátu.

Výlučnými kompetencemi státu jsou ty, které explicitně zmiňuje článek 149 odst. 1 ústavy a to bez jakéhokoli omezení jejich legislativních nebo výkonných pravomocí. Tento typ kompetencí, je **nedisponovatelný** směrem k autonomním společenstvím (a jsou tedy v plné působnosti centrální vlády. Jsou to například otázky občanství, imigrační a cizinecké politiky, cel a tarifů, měny, zahraničních vztahů, obrany a ozbrojených sil apod. Tyto kompetence ale v praxi vyžadují přesné vymezení obsahu, resp. vymezení oné exkluzivity. Tak například "zahraniční vztahy" znamenají, že státu přísluší podepisování mezinárodních smluv nebo zřizování velvyslanectví v cizích zemích. Ale to nebrání tomu, aby autonomní společenství realizovala dohody s německými spolkovými zeměmi nebo švýcarskými kantony v kompetenčních oblastech, které jim přísluší. Rovněž tak to neznamená, že by jednotlivé autonomie nemohly mít své vlastní kanceláře v Bruselu, za účelem lepšího sledování politiky Evropské unie, jak to konečně uznal i španělský ústavní soud. To samé lze říct ohledně výlučné kompetence v oblasti "imigrační a cizinecké politiky"[39]: stát sice schvaluje cizinecký zákon a kontroluje hranice, ale veškeré záležitosti školství a sociálního zabezpečení přistěhovalců přísluší jednotlivým autonomiím.

---

[39] Letos schválený Katalánský autonomní statut navíc v této materii delegoval na autonomní orgány i pravomoc v rozhodování ohledně přiznání trvalého či dočasného pobytu cizinců, včetně udílení sankcí za jeho porušování!

Naopak ***výlučnými kompetencemi autonomních společenství*** jsou všechny ty, které se neobjevují v článku 149 odst. 1 ústavy jako vyhrazené státu. Protože jsou výlučné, umožňují jednotlivým autonomiím plný výkon vlády v daných oblastech (zákonodárnou činnost, vydávání prováděcích předpisů i nařízení a výkon autonomní správy). Podívejme se na tři příklady, které odpovídají třem různým formám výlučné kompetence, vždy s odvoláním na článek 149 odst. 1 ústavy. Ten, na *enumeračním principu* uvádí kompetence státu, do nichž nezahrnuje např. turistiku ani zemědělství; proto podle právní teorie *o zbytkové klauzuli* lze dovodit, že tyto oblasti plně přísluší autonomním společenstvím. Na druhé straně, ve svém pododstavci 8 vyhrazuje státu občansko-právní legislativu, ale s vyjmutím místních nebo zvláštních práv, které mají některé autonomie (Katalánsko, Baskicko, Navarra, Galície), a z těchto důvodu jsou ony jejich nositeli. A konečně, ve svém pododstavci 21 přisuzuje státu "železnice a silniční dopravu, jež prochází územím *více než jednoho* autonomního společenství". Logickým výkladem tak dojdeme k tomu, že autonomiím přísluší plná kompetence v oblasti železniční a silniční dopravy všude tam, kde dotčená komunikace nenavazuje na jinou, která ústí do sousední autonomie, tj. mimo vlastní území. Stejná technika se používá při využití vod a řek: jedná se o výlučnou kompetenci autonomií, pokud řeka teče pouze po jejím území a je v kompetenci státu, pokud řeka prochází několika autonomními společenstvími.

Kompetence konkurující a sdílené, předpokládají součinnost výsostí státu a jednotlivých autonomií ve stejných oblastech, protože složitost a zajištění funkce moderního státu pouze na jedné úrovni není vždy nejefektivnějším řešením. Na druhé straně tento systém klade zvýšené nároky na spolupráci a kompatibilitu. Kompetence je konkurující, pokud je v pravomoci státu schválit základní zákon nebo všeobecné vymezení a autonomie posléze přijímají prováděcí zákony a mají navíc výkonnou a normativní pravomoc. Kompetence je sdílená, pokud zákonodárství přísluší státu a toliko její provádění přináleží autonomnímu společenství.

Konkurující kompetence najdeme v tak důležitých oblastech jako je mimo jiné ekonomika, školství, zdravotnictví a životní prostředí. V těchto případech je největším problémem rozhodnout, kam až může zasáhnout obecná zákonná předloha státu, aniž by byly rovněž zasaženy legislativní kompetence autonomií

a jaké jsou mechanismy spolupráce mezi státem a autonomiemi, aby obě instance plnili své příslušné funkce správně. Španělský ústavní soud v této souvislosti stanovil některá kritéria k definování základních zákonů :

a) musí se omezit na vymezení "*minimálního společného jmenovatele*" pro všechny občany,
b) a musí být zásadně schvalovány toliko Kortesy; o vládní nařízení se může jednat pouze tehdy, pokud by k tomu existoval zmocňovací zákon[40].

Nadále však přetrvávají problémy s vzájemnou ingerencí pravomocí státu do pravomocí autonomií *a vice versa*. Jako ideální řešení k předcházení kompetenčních sporů se nabízí nové zakotvení senátu tvořeného zástupci jednotlivých autonomních společenství po vzoru např. německého *Bundesratu*. Takovýto orgán by se mohl - podobně jako v Německu - podílet na schvalování základních zákonů, přičemž jeho stanovisko by odráželo politické názory jednotlivých autonomií v předmětných záležitostech.

Sdílené kompetence se vykonávají v oblastech jako jsou obchodní a trestní zákonodárství, zákony upravující duševní a průmyslové vlastnictví, pracovní zákonodárství apod. Státu přísluší schválení zákona a jeho a prováděcí směrnice, to je normy, které budou aplikovány na občany, při garantování stejné právní úpravy na celém teritoriu; autonomní společenství schvaluje organizační řád (tedy strukturu administrativy potřebné k aplikaci zákona) a má na starosti celou oblast řízení, to znamená vedení úředníků, kteří by realizovali úkoly aplikace.

[40] Srovnej Pérez Royo, Javier (2000 : 993 a následující)

Tabulka č. 1 :

Názorný přehled distribuce kompetencí ve Španělsku obsahuje tabulka :

Výlučné kompetence autonomií	*Konkurující kompetence*	*Sdílené kompetence*	*Výlučné kompetence státu*	*Další skupiny kompetencí*
Autonomní instituce	Všeobecná úprava ekonomiky	Pracovní zákonodárství	Obrana a ozbrojené síly	Kultura
Zemědělství	Školství	Normotvorba v oblasti obchodu	Zahraniční vztahy	Označení původu
Turistika	Místní režim	Duševní a průmyslové vlastnictví	Občanství, cizinecké záležitosti a právo azylu	Státní podniky (účast)
Sociální péče a služby	Zdravotnictví	Zákonodárství upravující farmaceutické produkty	Zahraniční obchod	Veřejný pořádek
Myslivost a rybolov	Úvěry a spořitelny		Peněžní systém	Autonomní televize
Obchod	Veřejná správa a úředníci		Úprava úvěrů bank a pojištění	
Průmysl	Životní prostředí		Železnice, doprava, vodní zdroje, přístavy a letiště, muzea a knihovny státu	
Územní rozvoj	Sdělovací prostředky			
Železnice, doprava, vodní zdroje, přístavy a letiště muzea a knihovny autonomií				

Převážná většina kompetencí státu a těch, které přísluší autonomiím, je zahrnuta do některé z výše uvedených velkých skupin, a to přesto, že v některých případech dochází k určitým nuancím; mimo to mají určité kompetence zvláštní pravidla, jako je např. šíření kultury, které je kompetencí neurčitou, protože ji mohou realizovat obě instance, nebo určení původu, které vyžaduje dvojí rozhodnutí, jak ze strany autonomního společenství tak státu.

Ústava rovněž předpokládá jistou možnost flexibility u vybraných pravomocí. Jakmile jsou stanoveny kompetenční hranice, může dojít k tomu, že zvolená distribuční úprava nebude uspokojovat autonomie anebo stát. Tyto subjekty si pak logicky přejí změnu. Obecným pravidlem pro takovou změnu kompetencí, je v těchto případech reforma ústavy (což jak jsme si představili je cesta velice složitá) anebo změna autonomních statutů. Španělská ústava však navíc předvídá i tři mechanismy, které mohou změnit kompetenční vymezení (v rámci čl. 150 ústavy) i bez změny ústavy či bezprostřední změny autonomního statutu :

a) prvním je rámcový zákon, který státu umožňuje přidělit autonomii výkon státních pravomocí po stanovení určitých principů a směrnic (tento postup se až doposud téměř nepoužil),
b) další možností je použití tzv. *harmonizačního zákona* (zejména v situaci, kdy stát nazná, že rozdílná úroveň kompetencí v jednotlivých autonomiích je na překážka výkonu státní správy jako celku).

Doposud nejpoužívanější technikou kompetenční pružnosti, je tzv. organický zákon o přenosu kompetencí (*ley orgánica de transferencia*), který umožňuje státu předat některou ze svých kompetencí jednomu či několika autonomním společenstvím. Prvně se tento postup použil v roce 1982, kdo došlo k posílení kompetencí autonomií ve Valencii a na Kanárských ostrovech jako kompenzace za průtahy při schvalování jejich autonomních statutů (OTTO Y PARDO 1986:114). Tento postup se rovněž aplikoval i v roce 1992, kdy došlo zatím k největšímu hromadnému přesunu pravomocí z centra do autonomií s cílem vyrovnat kompetenční úroveň autonomních společenství.

Závěrem lze obecně říci, že je v budoucnosti možné předpokládat další posilování kompetencí jednotlivých autonomií (zejména v oblasti kontroly státní správy na území autonomií a rovněž tak v oblasti zahraničních vztahů směrem k EU). Ohlédneme-li se totiž o čtvrt století zpátky, je zřejmé, že dynamika španělského decentralizačního procesu se vychyluje ve prospěch kontinuálního posilování pravomocí autonomních společenství. Nic nenasvědčuje tomu, že by tento trend neměl pokračovat i v budoucnosti.

3.3. Instituce autonomních oblastí a otázka faktického dvojvládí

Jak již bylo naznačeno výše, charakteristikou španělského státu autonomií je paralelní existence dvou úrovní institucí. Existují tu tak vedle sebe dva parlamentní stupně (španělské Kortesy jakožto parlament státu a parlamenty jednotlivých autonomií) a rovněž tak i dvě úrovně vlád (ústřední vláda v Madridu a vlády v jednotlivých autonomních společenstvích). Tato dualita je obdobná té, kterou nacházíme ve federálních systémech. A jestliže základem federálního systému je skutečnost, že instituce členských států mají svoji vlastní politickou orientaci a legitimitu odvozenou od voleb (tj. vyjádřenou preferencí voličů), není pochybnosti o tom, že autonomní společenství jsou podřízeny stejnému pravidlu. A to navíc s takovým obsahem politického pluralismu a rozmanitosti, který nemá v Evropě obdoby. Na tvorbě parlamentních většin v autonomních parlamentech se totiž podílejí nejen celostátní strany jako jsou lidovci (PP), socialisté (PSOE) či komunisté (IU), ale téměř dvě desítky nejrůznějších autoktonních politických formací, jejichž politická relevance stojí a padá s hranicemi příslušné autonomie[41].

Za hlavní instituce autonomních oblastí lze považovat předsedu autonomního společenství, vládu autonomního společenství a místní parlament. Tyto 3

[41] Zmiňme například Baskickou solidaritu (Eusko Alkartasuna), Katalánskou republikánskou levici (Esquerra Republicana de Catalunya), Kanárskou koalici (Coalición Canaria), Aragonéskou stranu (Partido Aragonés), Galícijský nacionalistický blok (Bloque Nacionalista Galego) atd. Do této skupiny ovšem **nelze** zařadit dvě nejvýznamější nacionalistické formace současného Španělska : katalánskou **Konvergenci a jednotu** (CiU) a **Baskickou národní stranu** (Partido Nacionalista Vasco), jejichž pozice v celošpanělských Kortesech je klíčová pro parlamentní podporu jakékoli ústřední vlády. Zajímavostí jistě je, že ani jedna ze zmíněných stran doposud nevstoupila do španělské vlády, ačkoli jak socialisté, tak lidovci tuto nabídku několikrát učinili.

nejvýznamnější instituce mají charakter politicko-zastupitelský, tj. mají svůj původ a legitimitu odvozenou od všeobecných voleb v domovských autonomiích na základě znění příslušných autonomních statutů. Španělská ústava totiž stanovila ve věci institucionální konfigurace v autonomiích pouze všeobecný a velmi široký rámec : předjímala existenci parlamentu nebo nějaké formy legislativní rady, která by byla volena ve všeobecných volbách na základě poměrného volebního systému[42]; rovněž tak předpokládala autonomní exekutivu, která by měla v gesci ústavou svěřené pravomoci a předsedu autonomie, který by byl volen členy parlamentu. Požadavek těchto minimálních prvků (tzv. ***constitutional homogenity***) je obsažen v zásadě ve všech federálních ústavách a je znám jako princip *ústavní stejnorodosti* (RUIPÉREZ 1994:87 a následující).

Právě díky velice obecnému ústavnímu rámci, můžeme prakticky již od schválení prvních autonomních statutů[43] (baskického a katalánského) pozorovat, že každé autonomní společenství si organizuje své instituce de facto podle svého : nacházíme odlišný počet poslanců v místních parlamentech[44], různá kritéria pro stanovení volebních obvodů, odchylky ve volebním zákonodárství či odlišnou organizaci vládních funkcí a svěřené správy atd.

Co se týče klasifikace politického systému jsou autonomní společenství označována za **parlamentní režimy s kancléřským systémem** (AJA 1999:89). Tato klasifikace vychází z neformální velice silné pozice předsedy autonomní vlády. *De lege lata* je sice parlament nejsilnější institucí autonomní oblasti, jsou mu odpovědni jak předseda vlády, tak i vláda samotná. Reálné fungování volební mašinérie však vede k tomu, že strany předem deklarují, koho hodlají nominovat na funkci předsedy vlády, a tudíž v psychologické a faktické rovině je volba tohoto funkcionáře vlastně volbou přímou. Její naplnění závisí toliko na stranické disciplíně. Proto dochází k paradoxu, kdy parlamentní volby nejsou *a priori* rozhodující pro následné složení vlády, nýbrž stranické předvolební nominace předem oznámených kandidátů na funkci ministerského předsedy významně rozhodnou o vlastním složení parlamentu. Předseda vlády je totiž nejvyšším

[42] Není stanovena například výše tzv. uzavírací klauzule. Takže zatímco v Baskicku je 5%, v Katalánsku pouze 3%.
[43] Tyto byly schváleny dne 18. prosince 1979.
[44] Např. v Katalánsku najdeme parlament o 135 poslancích a naopak na spodním žebříčku je La Rioja s 33 poslanci.

ústavním reprezentantem svého autonomního společenství a prozatím byl vždy i vůdcem nejsilnějšího parlamentního uskupení. Při platnosti institutu konstruktivního vyjádření nedůvěry a výše zmíněné vazby na „svoji" kontrolovanou parlamentní většinu je jeho odvolání prakticky velice ztížené[45]. Někteří autoři dokonce tento systém označují za **polopresidentský systém vlády**[46] (SOLÉ TURA 1985:130)

Přejděme však nyní k charakteristice tří ústavou předjímaných institucí autonomních společenství : parlament, vládu a předsedu autonomie.

Parlament

Společným znakem autonomních parlamentů je existence toliko jedné komory. Počet poslanců se většinou[47] proporcionálně odvíjí od velikosti autonomie. V současnosti je tak největším autonomním parlamentem ten katalánský (135 poslanců) a naopak nejmenší počet poslanců má La Rioja (33). Poslanci jsou voleni do autonomních parlamentů na základě poměrného volebního systému, konkrétně s využitím D´Hondtova dělitele. Tato podoba volebního systému, která byla převzata univerzálně všemi autonomiemi zabezpečuje relativně dobré parlamentní zastoupení nejrůznějších politických formací, včetně menších ryze regionálních stran (souborně označovaných jako *PANES*)[48]. Volebním obvodem je většinou provincie (tak např. Katalánsko má 4 volební obvody, Baskicko 3, Andaluzie 8 atd.), ale 4 menší autonomní společenství Astúrie, Murcia, Kanárské ostrovy a Baleárské ostrovy si stanovily menší volební obvody.

Parlamenty se organizují a fungují tradičním způsobem, tak jak známe např. i z České republiky, tj. jejich hlavními protagonisty jsou parlamentní kluby

---

[45] Např. Carlos Garaicoechea, baskický lehendakari (předseda vlády) byl v roce 1985 odvolán pouze díky frakcím uvnitř „své" Baskické nacionalistické strany (PNV). Výsledkem sporu bylo nakonec odštěpení její významné frakce a vznik strany Baskická solidarita (EA), jejímž se stal Garaicoechea předsedou.

[46] Solé Tura používá španělského termínu „*sistema semipresidencial*".

[47] Ovšem ani toto pravidlo neplatí univerzálně. Tak například Andaluzie má parlament o počtu 109 poslanců oproti katalánskému (135), přičemž, Andaluzie je největší autonomií Španělska a počtem obyvatel přesahuje o milión všechny 4 katalánské provincie (Barcelona, Girona, Lleida a Tarragona).

[48] PANES = *Partidos de ámbito no estatal;* , jedná se o strany, jejichž vznik, programové schéma a působení je přímo spjato s daným teritoriem, a které zcela výjimečně kandidují mimo rámec „svého" autonomního společenství.

příslušných politických stran s poměrně přísnou disciplínou. Parlamentní kluby navrhují členy do parlamentních výborů, prakticky všech volitelných funkcí v komoře, předkládají návrhy zákonů a jejich změn a skrze ně probíhá hlavní politický diskurz.

Mezi jejich hlavní funkce patří bezesporu schvalování zákonů společenství a zejména každoroční zákon o rozpočtu. Schvalují autonomní vládu, ale smějí ji odvolat pouze za předpokladu, že existuje politická shoda na jménu budoucího premiéra (institut konstruktivního vyjádření nedůvěry)[49]. Mezi nejvýznamnější kontrolní funkce patří interpelace členy vlády ať už na plénu nebo ve výborech. Z hlediska vztahu k ústředním orgánům země lze uvést např. zákonodárnou iniciativu směrem ke Kortesům a v neposlední řadě jmenování části senátorů za svou autonomii do horní komory Kortesů[50].

Z hlediska přijímané normotvorby existuje v jednotlivých autonomních společenstvích velká nevyrovnanost, což souvisí pochopitelně i se stupněm autonomie. Není proto překvapující, že zdaleka nejaktivnější, co do kvantity přijímané legislativy je Katalánsko, Baskicko, Andaluzie a Navarra (PÉREZ ROYO 2000:1009). Celkově lze konstatovat, že první roky po zřízení autonomií byly ve znamení vydávání zákonů, které bezprostředně organizovaly autonomní instituce a správu. Teprve až později se dostalo na implementaci některých konkurujících pravomocí jako je systém autonomního školství nebo model sociálního zabezpečení.

Pozoruhodné je sledovat chování jednotlivých autonomií a motivaci pro výběr legislativních úprav. V roce 1996 španělský ústavní soud zrušil *ex tunc* zákon přijatý španělskými Kortesy upravující územní plánování, čímž dal jasně najevo, že se jedná o kompetenci autonomií. V tu dobu neměla vlastní legislativní úpravu pro oblast územního plánování více jak polovina autonomních společenství, takže krok ústředního parlamentu se zdál logický. Po rozhodnutí ústavního soudu se tato situace velice rychle napravila, ovšem nikoli primárně z důvodu legislativního vakua, ale z obav, že si centrum "uzme" tuto pravomoc prostřednictvím dekretálního zákona, který už by byl v souladu s ústavní praxí. Někdy je naopak zarážející nečinnost. Katalánsko, které je autonomií, v níž se

[49] Jedná se o totožný mechanismus jaký nacházíme i v dolní komoře španělských Kortesů (kongresu).
[50] Více v kapitole 5.

nejvíce kodifikuje, doposud nepřijalo vlastní volební zákon. Volební mechanismus se tam tak stále provizorně řídí přechodným ustanovením č. IV a V Katalánského autonomního statutu z roku 1979![51]. Motivaci k této pasivitě lze dohledat v jednoduchém faktu, že dlouhodobě vládnoucí katalánská strana Konvergence a jednota (vládla v letech 1980-2003) byla tímto pokřivením zvýhodněna a dokonce pouze díky této disproporci mohla nakonec sestavovat autonomní vládu ještě i po volbách v roce 1999.

Příkladem jak mohly autonomní parlamenty pozitivně ovlivnit společenské klima a přispět ke konsolidaci demokracie v celém státě byl andaluský zákon č. 8/1984, o agrární reformě. Přijetí tohoto zákona za II. republiky (1931 - 1936) bylo nepochybně jednou z příčin španělské občanské války. Na rozdíl od tehdejší situace, proběhlo schvalování této autonomní normy bez zásadních nepokojů a v mezích právního pořádku. Námitky oponentů této předlohy (jednalo se o stávající vlastníky zemědělského fondu) byly řešeny španělským ústavním soudem, kam se obrátili s odkazem na diskriminaci a věcnou nepříslušnost autonomního orgánu, vzhledem k tomu, že v jiných autonomiích doposud k agrární reformě nepřikročili. Ústavní soud ve svém rozsudku tehdy zformuloval jednu z nejjasnějších definic španělské autonomie a možností jejího zákonodárství: *"...princip rovnosti nenarušuje skutečnost, že se některá autonomní společenství, v souladu se svým autonomní statutem, rozhodnou přijmout vlastní normu o agrární reformě, zatímco jiná, ať již z pocitu, že nejsou ve věci kompetentní, jak se snaží prohlašovat namítající strana nebo jednoduše proto, že to nepovažovaly za vhodné uskutečnit podobné legislativní opatření. Ústavní princip rovnosti nestanoví a neukládá povinnost, aby všechna autonomní společenství uplatňovala totožné kompetence, a už vůbec je nemusí vykonávat*

---

[51] Volebními obvody jsou 4 katalánské provincie : Barcelona, Girona, Lleida a Tarragona. Celkový počet mandátů v autonomním parlamentu je 135. Volební geometrie favorizuje menší provincie na úkor metropolitní Barcelony. V barcelonském volebním obvodě může být zvoleno nejvýše 85 poslanců. Na jeden mandát však musí na listině oprávněných voličů barcelonského obvodu připadnout nejméně 50.000 těchto voličů. Naopak v obvodech Girona, Lleida a Tarragona je obligatorně zvoleno po šesti poslancích (bez ohledu na skutečný počet oprávněných voličů v dané provincii) a navíc na zisk každého dalšího mandátu postačí pouze 40.000 voličů ze seznamu oprávněných voličů dané provincie. Celkově tak Girona volí 17 poslanců, Lleida 15 poslanců a Tarragona poslanců 18.

identicky nebo s cílem dosažení obdobných výsledků. Autonomie přesně vymezuje schopnost každé národnosti nebo regionu rozhodovat, kdy a jak vykonávat své vlastní kompetence v rámci ústavy a statutu"[52].

V neposlední řadě zmiňme skutečnost, se kterou se setkáváme zejména v posledních letech, totiž, že autonomní zákonodárství, je mnohem flexibilnější k celospolečenské poptávce po kodifikaci určitých oblastí práva. Tak například v Katalánsku schválili zákon o partnerství dvojic stejného pohlaví již v roce 1998, tedy o plných 7 let dříve než byla schválena celošpanělská předloha.

Předseda autonomního společenství a vláda

Předseda autonomního společenství je institucí, která v sobě koncentruje nejvyšší exekutivní pravomoc. Nejenže je premiérem autonomní vlády, ale zároveň reprezentuje celou autonomii navenek. Ve všech autonomiích je sice předseda vlády volen parlamentem, ale až na řídké výjimky bývá i předsedou vůdčí strany parlamentní většiny, jejímž prostřednictvím kontroluje všechna důležitá rozhodnutí. Od toho se odvíjí i způsob
jmenování členů vlády, kterou provádí její předseda prostým uvedením ministra do úřadu. Rovněž tak ukončení funkce ministra závisí pouze na předsedovi vlády (tj. předsedovi autonomního společenství). Někteří dokonce hovoří o osobě předsedy autonomního společenství jako o *záruce kontinuity* vlády v nejširším smyslu slova (GONZÁLES-TREVIJANO, RIVERO 1998:143). Je to to totiž logicky právě předseda, který řídí a koordinuje činnost členů jeho vlády a stanoví hlavní směry politiky autonomního společenství. Paradoxně se dá říci, že pro předsedu autonomního společenství nepředstavuje hrozbu ani tak parlamentní opozice, jako spíše ztráta primátu ve své politické straně[53].

Faktická moc předsedy autonomního společenství jde podle mého názoru nad rámec předvídaný autonomními statuty a prováděcími zákony, dokonce snad i

---

[52] Rozhodnutí ústavního soudu č. 37/1987 ze dne 14. dubna 1987 (*Sentencia TC 37/1987, de 14 de abril, BOE 89*).

[53] Toto byly i případy sesazení předsedů v Baskicku (Garaicoetxea v roce 1985), v Andaluzii (Escuredo v roce 1984) či například na Baleárských ostrovech (Cañellas v roce 1995).

nad rámec pozice, kterou jednotliví předsedové zastávají vůči vlastním parlamentním klubům a stranám, zejména ve chvíli, kdy autonomie zřídily vlastní mediální sdělovací prostředky (autonomní televizní a rozhlasové stanice), a kdy jejich vedení a profil závisí pouze na politickém zadání, které reprezentuje *de facto* opět předseda. V této perspektivě je prakticky už jen marginálií poznamenat, že systém vlády v autonomiích funguje tak, že většina normotvorby vychází z vládních návrhů.

V průběhu 80. let ještě došlo k tomu, že předsedové autonomních společenství mohou rozpustit autonomní parlamenty (s touto eventualitou původní autonomní statuty nepočítaly) s nadějí, že dřívější termín voleb jim dodá šance na příznivější volební výsledek. Tento institut byl zaveden nejdříve v Baskicku, Katalánsku, Madridu a Galícii. Později byl inkorporován prakticky do všech zbývajících autonomních statutů.

Existuje zde ale jeden podstatný rozdíl. Zatímco v Baskicku, Katalánsku, Galícii a Andalusii se mohou mimořádné volby na řádné čtyřleté funkční období vypsat kdykoli, ve zbylých 13 autonomiích by parlament, který by vzešel z takovýchto mimořádných voleb, trval pouze do ukončení řádného funkčního období předchozího (rozpuštěného) parlamentu. Tento institut se několikrát ukázal jako velice prospěšný pro akceschopnost vládnutí. Tak například v roce 1986 ztratila Baskická národní strana parlamentní většinu, protože se z ní vyčlenila frakce, která později založila stranu Baskická solidarita (Eusko Alkartasuna). Tehdejší předseda Ardanza rozpustil parlament a vyhlásil mimořádné volby, v kterých Baskická národní strana posílila. Obdobně a s podobným efektem postupoval předseda andaluzské autonomie Cháves v roce 1996, kdy jeho socialisté čelili společné opozici lidovců a levice, která blokovala přijetí zákona o rozpočtovém určení.

3.4. Shrnutí 3. kapitoly

V první podkapitole byly nastíněny vývojové fáze historického formování územní struktury a podoby dnešního Španělska : romanizace, invaze Maurů, reconquista, spojení Kastílie a Aragonie v osobě Katolických králů a nastupující

habsburská a bourbonská centralizace země. Zabývali jsme se i neúspěšným pokusem II. republiky řešit znovunalezené ambice jednotlivých regionů, na které pak navázala ústavodárná debata po smrti Franka.

V druhé podkapitole byly objasněny ústavní principy a východiska, na kterých je stát autonomií založen a definován. V časové ose jsme si podívali na evoluci i typologii rozdělení kompetencí mezi ústřední vládu a jednotlivé autonomní společenství. Byly představeny i jednotlivé techniky k přenosu kompetencí na autonomie.

Poslední podkapitola byla věnována studiu tří společných institucí všech autonomních společenství : předsedovi autonomního společenství, vládě a parlamentu. Předmětem zájmu byla jejich vzájemná interakce a představení jejich reálné pozice v systému autonomní vlády, který je fakticky odlišný od představy, kterou zamýšlel ústavodárce (koncentrace moci v institutu předsedy autonomního společenství).

4. Asymetrie státu autonomií a tzv. "rozlišující faktory (specifika)"

4.1. Konstituce a další normy versus asymetrie

V předchozí kapitole, kde byl nastíněn základní konstituční rámec státu autonomií bylo patrné, že ústavní řešení, které přinesl základní zákon z roku 1978 s sebou nese některé prvky federalismu (technika rozdělení kompetencí mezi stát a jednotlivé autonomie, vlastní zákonodárná výsost autonomií, rigidita španělské ústavy, dualita politické moci atd.) Na druhé straně jsme také naznačili, že existují ústavou předjímané disproporce mezi jednotlivými autonomními společenstvími (např. procesní přístup k autonomii, rozsah transferovaných pravomocí), které v zásadě Španělsko vyřazují ze státovědního zařazení mezi federace, neboť federalistickým znakem *par excellance* je

nepochybně ústavní kompetenční rovnost jednotlivých členských států. V následujících řádcích se pokusíme najít logiku tohoto španělského řešení.

Z hlediska politologie jistě plně neobstojí argument, že španělskou ústavou *de facto* provedená klasifikace jednotlivých autonomií odráží ekonomické, demografické, sociální a politické rozdíly v jednotlivých regionech. To je pravda totiž jen zčásti. Podíváme-li se například do klasických federací jako USA nebo Německo, zjistíme, že z hlediska ústavy mají totožné pravomoci tak vnitřně rozdílné státy jako Kalifornie a Wyoming anebo Bavorsko a Brémy. Naopak ve Španělsku se objevují tzv. "rozlišující faktory[54]" (*hechos diferenciales*) v řadě autonomií. Nalézáme je kodifikované v autonomních statutech, to znamená, že jsou výsledkem negociace mezi reprezentanty příslušných autonomií a centrální vlády. Je zřejmé, že existence těchto rozlišujících faktorů mimo jiné generovala politickou orientaci a samotné postavení řady nacionalistických formací (Baskická národní strana, Konvergence a jednota v Katalánsku, Kanárská koalice atd.) ve stranickém systému soudobého Španělska[55]. Existencí řady těchto relevantních politických stran se Španělsko také odlišuje od většiny federací, kde jsou v členských státech hlavními protagonisty celonárodní politické strany[56] (Spolková republika Německo, Rakousko, Švýcarsko, USA, Argentina aj.)

Slovní spojení "odlišující faktor" (*hecho diferencial*) bylo převzato z katalánského *fet diferencial*. Poprvé tento výraz použil Francesc Cambó i Batlle[57] při formulaci katalánského ekonomického programu v roce 1930 (CACHU VIU 1998:115). Soudobá španělská ústava, jakož i jednotlivé autonomní statuty tento výraz neznají. Do veřejné debaty se opět restauroval až v souvislosti s velkou reformou autonomních statutů v letech 1992-1994, kdy jednotliví presidenti autonomiích společenství tohoto termínu využívali k odlišení autonomií s vyšším

---

[54] Jedná se například o zvláštní režim financování, odchylky v systému civilního práva, zřízení specifických institucí, otázku úředních jazyků atd.

[55] Zároveň nezapomínejme, že shora uvedené nacionalistické strany v minulosti podporovaly v Kortesech menšinové vlády lidovců i socialistů. Tak například v roce 1993 měla menšinová vláda socialistů parlamentní podporu právě od Konvergence a jednoty. O tři roky později se také první Aznarův (menšinový) kabinet opíral právě o tři zmíněné strany. V současnosti je hlavním spojencem socialistů opět katalánská Konvergence a jednota. Druhou stranou mince tohoto jednání nacionalistických stran je soustavné vytváření tlaku na ústřední vlády s cílem institucionálního posílení domovských autonomií (klasickým příkladem je letošní reforma Katalánského autonomního statutu).

[56] Jedinou výjimkou by snad mohl být kanadský Quebec pro dominantní postavení nacionalistů. Ovšem je to zároveň jediný členský stát Kanady, kde je možné vysledovat tento fenomén.

[57] Francesc Cambó i Batlle (1876-1947) byl jedním z vůdců nejsilnějšího předválečného katalánského seskupení - Regionalistické ligy.

stupněm kompetencí od těch slabších. Kde však najít pro jejich opodstatnění ústavní zmocnění?

Již preambule ústavy z roku 1978 připouští národní diverzitu : ....*Chránit všechny Španěly a* ***národy ve Španělsku při výkonu lidských práv a v péči o vlastní kulturu, tradice, řeč a instituce*****.....**" V tomto světle je tedy teleologickým výkladem přítomnost odlišujících faktorů odvislá od existence určité národní reality. Pokud by totiž ústava nereflektovala výskyt nejrůznějších národů, nemohla by jim svěřit ochranu jejich práv. Článek 2 ústavy jde ještě dále v tom, že dokonce předpokládá existenci politické vůle k autonomii určitých regionů a její naplnění je garantováno : "....***uznává a zaručuje právo na autonomii národností a regionů, z nichž se skládá*** (Španělsko) *a na vzájemnou jejich solidaritu.*"

Článek 3 ústavy poté uznává možnost dvojího úředního jazyka v jednotlivých autonomiích : "*Ostatní jazyky Španělska jsou v autonomních společenstvích a podle jejich příslušných statutů rovněž úředními jazyky.*" Článek 149 odst. 1 podostavec 8 garantuje některým autonomiím zachování obyčejové historické úpravy režimu civilního práva; tentýž článek ústavy v pododstavci 29 připouští možnost založení autonomních policejních sil. Dodatečné ustanovení I. poté uznává historická práva územních výsad (zde má ústavodárce na mysli čtyři baskické provincie Vizcaya, Álava, Guipúzcoa a Navarra[58]). Dodatečné ustanovení III. zase zavádí zvláštní režim pro změnu finančního a daňového systému Kanárského souostroví. Část autonomních společenství tuto ústavní disparitu využila a implementovala ji do svých autonomních statutů a hmotněprávně tak naplnila termín "odlišující faktor". Rozšíření a podobu odlišujících faktorů v jednotlivých autonomiích přináším níže :

Aragonie :

- režim obyčejového civilního práva

Baleárské ostrovy :

- katalánština druhým úředním jazykem

[58] Provincie Navarra však není součástí autonomního společenství Baskicko (na rozdíl od prvních tří provincií). Dnes tvoří vlastní autonomii.

- režim obyčejového civilního práva
- specifické instutuce tzv. Ostrovních rad (*Consejos insulares*)

Baskicko :

- garance historických práv územních výsad
- baskičtina druhým úředním jazykem
- režim obyčejové civilního práva
- zvláštní režim financování
- existence autonomní policie (*Ertzaintza*)

Galície :

- galícijština druhým úředním jazykem
- režim obyčejového civilního práva

Kanárské ostrovy :

- specifické instituce v podobě ostrovních parlamentů (tzv. *Cabildos*)
- zvláštní režim financování

Katalánsko :

- zakotvena garance historických práv
- katalánština druhým úředním jazykem (nově inkorporována i povinná znalost)
- režim obyčejového civilního práva
- zvláštní režim financování
- existence autonomní policie (*Mossos d´Esquadra*)

Navarra :

- baskičtina druhým úředním jazykem
- zvláštní režim financování
- režim obyčejového civilního práva
- existence autonomní policie (*La Policía Foral de la Comunidad Navarra*)

Valencie :

- valencijština (*valenciá*) druhým úředním jazykem
- režim obyčejového civilního práva.

Jak je patrné, výskyt jednotlivých odlišujících faktorů v autonomiích je velice proměnlivý. Častokrát ale není ani tak důležitá nominální zakotvenost faktorů v autonomních statutech, ale spíše jejich institucionální význam pro identitu celého společenství. Názorným příkladem je přítomnost druhého úředního jazyka v autonomii, čemuž se budeme věnovat v následující podkapitole.

4.2. Jazyk

Než budeme pokračovat, zmiňme jen některé historické souvislosti, které nám snad pomohou vnímat náležitě tuto problematiku.

Španělsko je zemí s jednou z nejbohatších jazykových pestrostí na evropském kontinentu. Jazyková mapa se stabilizovala přibližně koncem 13. století (GISPERT a PRATS 1978:38 a následující), kdy latina plní ještě funkci jazyka vyšších stavů, ale centrální mesetu již ovládá kastilština, která se později šíří severně do Astúrie, Kantábrie a Leónu. O století později pokračuje její rozšiřování východním směrem do Aragonie a Navarry, kde se užívá vedle baskičtiny. Galícijština zapustila kořeny na seveozápadě země v oblasti dnešního stejnojmenného autonomního společenství a severního Portugalska. Naopak katalánština byla živým jazykem na jihovýchodě země (Katalánsko, Valencie, Baleárské ostrovy) a části dnešní Francie (Rousillon a Provence). Přestože je 15. století dobou unifikace španělských království, jazyková různorodost přetrvávala, i díky politice Katolických králů. Zlom přichází až počátkem 18. století, kdy Filip V. dekretem z Nového Planty zavádí kastilštinu jako jediný úřední a vyučovací jazyk v Katalánsku, Valencii a Baleárských ostrovech[59]. Místní jazyk přežíval pouze v podobě tzv. *goigs* (textů náboženských písní určených k chrámovému zpěvu) a kreslených výpravných příběhů zvaných *auques* (ALBA 1975:194). Folklórní

[59] Viz kapitola 3.1.

charakter katalánštiny se začal měnit až počátkem 19. století. V roce 1833 publikoval v barcelonských novinách ekonom Carles Aribau báseň *Oda a la Pátria* (Óda na vlast), v němž identifikoval katalánský jazyk s historickým územím Katalánska. Tato báseň měla hluboký dopad na místní intelektuální elitu a nastalo období nazývané **Renaixenca Catalana** (Katalánské obrození). Renaixenca byla národním probuzením skrze vyzdvižené sedimenty polozapomenuté katalánštiny, kde se jazyk stal ústředním katalyzátorem uvědomění národní identity. V roce 1843 tento postoj dokumentuje Joaquim Rubió d´Ors v předmluvě ke své sbírce poezie : „ *Katalánsko může aspirovat k cestě nezávislosti, nikoli snad politické, jednoznačně však literární.*“[60] (BALCELLS 1996:26). Přestože si tato skupina prvních obrozenců rozhodně nekladla za cíl obnovení politické samosprávy, ale spíše uchování a rozvoj jazyka *catalá,* bylo jejich úsilí v budoucnu substrátem, z něhož vzešla katalánská politická národní identita[61].

Příběh baskičtiny je v kontextu významu katalánštiny pro národní obrození ještě zajímavější. Baskové se historicky nacházeli na území království Navarry, k tomuto odkazu se dodnes baskičtí nacionalisté hlásí. Nicméně zápisy a záznamy v Královských knihách Navarry jsou do 12 století pouze v latině a od 13. století pouze v kastilštině! Mějme na paměti, že Navarra bude nezávislým královstvím až do roku 1515, kdy se stane součástí Španělského království Jeho Katolických veličenstev - Isabely Kastilské a Ferdinanda Aragonského, přesto se ale baskičtina v úředních záznamech neobjevuje... To je také možné vysvětlení, proč

---

[60] Mezi významné obrozence lze zařadit například jména jako : Antoni María Claret, Serafí Soler („Pitarra“), Jacint Verdaguer, Ángel Guimerá, Narcís Oller a mnoho dalších.

[61] Vyústění našly tyto jazykové požadavky v provolání z roku 1892, známém jako Základy z Manresy (*Bases de Manresa*), které je považováno za první chartu katalanismu nárokující si plnou regionální autonomii (BALCELLS 1996:38). Základy z Manresy mimo jiné požadovaly (ROYO VILLANOVA 1908:281-286) :

- *catalá* bude jediným úředním jazykem v Katalánsku;
- vznik regionálního parlamentu, vlády, soudní soustavy;
- katalánská veřejná správa bude přístupná pouze Kataláncům;
- svrchovanost nad výběrem daní a v daňovém zákonodárství;
- zrušení branné povinnosti[61];
- plná jurisdikce ve věcech občanských, trestních, obchodních a správních;
- veřejný pořádek pod výlučnou pravomocí katalánské vlády.
-

se Aranův[62] baskický nacionalismus daleko více než o baskický jazyk (*euskera*), opírá o historická práva baskických území a etnicitu Basků.

Příběh posledního z velkých jazyků galícijštiny je obdobný jako u katalánštiny. Galícijština je někdy uváděna přídomkem - jazyk básníků, protože právě v této podobě se uchovávala v povědomí generací. A bylo to právě obrozenecké jazykové hnutí **Rexurdimento**, se kterým se koncem 19. století snoubí vznik prvních galícijských nacionalistických uskupení. Jejich politický vliv je však oproti katalánským formacím nepatrný, zejména proto, že nositelem katalánských autonomistických požadavků se stala především tamější silná a vlivná průmyslová buržoazie, která v chudé zemědělské Galícii prostě nebyla přítomna.

Vraťme se však zpět do 20. století, do let, která bezprostředně předchází konstituční garanci jazykové plurality Španělska. Ještě 2 roky po smrti Franka je španělština[63] jediným oficiálním jazykem v zemi. Používání jakéhokoli jiného tradičního jazyka bylo stále považováno za trestný čin separatismu a útoku proti jednotě Španělska (reálně tak stále hrozilo udělení trestu smrti[64]).

Jazyková otázka v době konstituční debaty patřila spolu s problematikou územního členění státu mezi nejbouřlivější, protože spolu fakticky souvisely. Výsledkem byl kompromis s označením kastilštiny jako úředního jazyka státu s výhradou, že jednotlivá autonomní společenství mohou prohlásit na svém území, prostřednictvím svých statutů, i jiný (tradiční) jazyk za úřední. Této možnosti využilo (v chronologické posloupnosti) celkem šest autonomií : Katalánsko, Baskicko, Galície, Valencie, Navarra a Baleárské ostrovy. Jak a kde se tento fakt projevuje v reálném životě?

Ilustrativním příkladem je otázka školství a vzdělávání. Tak například v Katalánsku je výuka ve veškerém veřejném školství neuniverzitního typu pouze v katalánštině, což předpokládá znalost katalánštiny u všech učitelů. Naopak v Baskicku mají rodiče a studenti na výběr kastilský, baskický anebo smíšený studijní program. Další příkladem existence dvou úředních jazyků v autonomiích je, že veškerá soudní a správní rozhodnutí či sbírky zákonů jsou publikovány

---

[62] Sabino Arana (1865-1903) je považován za zakladatele baskického nacionalismu. Založil Baskickou národní stranu (*Partido Nacionalista Vasco*) a přišel s rasovou teorií, na jejímž základě vysvětloval evoluční a biologickou nadřazenost Basků vůči jiným národnostem Španělska.

[63] Frankistický režim používal propagandistický termín "español" a nikoli lingvisticky správný "castellano" (kastilština).

[64] Trest smrti byl ve Španělsku zrušen přijetím nové demokratické ústavy v roce 1978.

obligatorně ve dvou jazykových verzích. Soudní jednání[65] také mohou probíhat v jakémkoli z úředních jazyků autonomie. Zvláštní kapitolou jsou autonomní masmédia : Katalánsko a Baskicko mají po dvou autonomních televizních kanálech, Galície a Valencie po jednom. Převážná část pořadů se na těchto stanicích vysílá v místním jazyce, a nikoli v kastilštině.

Přestože existují velké historické odlišnosti ve významu jazyka pro národní identifikaci jednotlivých autonomií, je skutečností, že katalánština, baskičtina a galícijština zažily za posledních 30 let, dříve nemyslitelný rozkvět. Výuka kastilštiny navíc dnes není (poprvé po 350 letech) na celém území Španělska povinná...

4.3. Zvláštní režim financování

Dalším asymetrickým prvkem v uspořádání státu autonomií je otázka financování jednotlivých regionů. V předchozí kapitole jsme si řekli, že sám ústavodárce založil a předpokládal rozdílný přístup v této matérii (uznání historických práv územních výsad baskických provincií a zvláštní režim pro změnu finančního a daňového systému Kanárského souostroví). Obecnou úpravu autonomního financování najdeme v ústavě v článcích 156, 157 a 158. Fakticky se ale techniky financování objevují až v prováděcích zákonech, které se pravidelně novelizují podle toho, jak narůstají kompetence jednotlivých autonomií.

V zásadě se dá hovořit o dvojkolejnosti v systému financování. Existuje totiž tzv. **obecný režim** (*régimen común*), který se týká 13 autonomií a **zvláštní režim** (*régimen foral*), výlučně platný pro 4 historické baskické provincie (Vizcaya, Álava, Guipúzcoa a Navarra). Výjimky z obecného režimu požívají Kanárské ostrovy a od letošní změny Katalánského autonomního statutu, pak i toto společenství. Názorný přehled přináší tabulka č. 2 :

---

[65] Organický zákon o soudní moci (*Ley Orgánica del Poder Judicial*) klade v tomto smyslu na soudce zvýšené jazykové nároky.

Tabulka č. 2

Rozdělení španělských autonomií podle režimu financování

OBECNÝ REŽIM	ZVLÁŠTNÍ REŽIM	VÝJIMKY Z OBEC. REŽIMU
Andaluzie	Baskicko	Kanárské ostrovy
Galície	Navarra	Katalánsko[66]
Astúrie		španělské exklávy Ceuta a Melilla
Kantábrie		
La Rioja		
Murcia		
Valencie		
Aragonie		
Kastílie-La Mancha		
Kastílie-León		
Baleárské ostrovy		
Extremadura		
Madrid		

Abychom nejlépe pochopili, čím se od sebe navzájem jednotlivé typy režimů financování liší, bude nejlepší, si je představit. Začněme nejprve tou nejrozšířenější technikou obecného režimu financování, která se používá pro rozdělení finančních prostředků do celkem 13 autonomních společenství z celkových 17.

Obecný režim financování

Financování většiny španělských autonomních společenství (obecný režim) se od 1. ledna 2002 řídí zákonem č. 21/2001 BOE ze dne 27. prosince 2001[67]. Za

[66] Nový Katalánský autonomní statut počítá se zřízením autonomní daňové agentury, která bude zodpovědná za výběr a správu daní. Zároveň bylo mimo jiné dohodnuto, že katalánské autonomii připadne 50% podíl z výnosů u daně z přidané hodnoty a daně z příjmu fyzických osob. Lze předpokládat, že režim financování Katalánska se postupně s implementací statutárních ustanovení do zákonné předlohy dostane do režimu zvláštního financování.

[67] Ještě v 90. letech minulého století tvořil autonomní podíl z výnosů u daně z příjmu fyzických osob pouhých 15% z celkového objemu vybraných prostředků. V posledních 15 letech se tato částka zdvojnásobila a lze opodstatněně předpokládat, že progresivní nárůst podílů z výnosů pro autonomní společenství bude pokračovat.

správu, výběr a zúčtování daní je zcela zodpovědná centrální **Státní daňová agentura** (*Agencia estatal tributaria*). Rozdělení daní přináší tabulka č. 3 :

Tabulka č. 3 :

Rozdělení daňových výnosů mezi stát a autonomie v obecném režimu financování autonomních oblastí :

Druh daně	Stát	Autonomie
majetkové daně	0%	100%
daň dědická	0%	100%
daň z převodu majetku	0%	100%
daň silniční	0%	100%
DPH	65%	35%
daň z alkoholu a tabáku	60%	40%
daň z uhlovodíkových paliv	60%	40%
daň z příjmu fyzických osob	67%	33%
daň z příjmu právnických osob	100%	0%

Celý systém je v souladu s ustanovením článku 156 odst. 1 ústavy založen na principu **interregionální solidarity**. K implementaci tohoto principu byl zřízen **Vyrovnávací a kompenzační fond**, který přerozděluje výnosy daní s cílem vyrovnat ekonomické a sociální rozdíly mezi všemi 17 autonomními společenstvy. Zákon také stanovuje objektivní kritéria pro určení vyrovnávacích transferů. Musí se jednat o :

- autonomní společenství s hustotou obyvatel nižší než 27 obyvatel/km^2 a současně se nesmí jednat o autonomii s celkovou rozlohou vyšší než 50.000 km^2,
- autonomní společenství, jejichž hrubý domácí produkt (HDP) *per capita* je nižší než 70% španělského průměru,
- ta autonomní společenství, která vykazují nejnižší hrubý národní produkt (HNP) *per capita* (zde se jedná o relativní kritérium).

Zákon současně garantuje každé z uvedených 13 autonomií, že jejich celkový podíl na výnosech ze všech druhů daní vybraných na jejich území, nebude nižší než 35%. Tímto je tedy garantován minimální objem z celkových daňových výnosů, které Státní daňová agentura přesune do každé autonomie.

Zvláštní režim financování

Kořeny legitimity tohoto systému lze dohledat v historické existenci baskických *fueros*[68]. Zvláštnímu finančnímu režimu se dokonce těšily i dvě baskické provincie[69] v době frankistického Španělska (Navarra, Álava), které tak byly *caudillem* odměněny za loajalitu k nacionalistům v době občanské války (AJA 1999:174). Při přijímání demokratické ústavy z roku 1978 bylo nakonec dohodnuto, že se zvláštní režim financování Navarry a Álavy zachová s tím, že se k nim zařadí i zbylé dvě baskické provincie (Vizcaya a Guipúzcoa); vyjádření této politické shody najdeme v dodatečném ustanovení I ústavy. Jelikož Navarra není součástí Baskického autonomního společenství (jako zbylé 3 provincie), ale je jednoprovinciální autonomií, bylo nutné vyjednat dvě techniky financování a připravit tak dvě zákonné předlohy.

Režim platný pro Baskickou autonomní oblast je známý jako tzv. "**Baskické ujednání**" (*El Concierto vasco*)[70], pro Navarru pak jako tzv. "**Navarská dohoda**" (*El convenio Navarro*)[71]. Oba systémy jsou založeny na obdobných technikách

---

[68] Fueros byly středověké dokumenty veřejnoprávní povahy, které se časem ztotožňovaly s výsadou nebo určitým privilegiem. Ponejvíce rozšiřovaly ekonomické a právní svobody měst či území, čímž přispívaly k jejich prosperitě. V případě baskických provincií se jednalo o vyňetí Basků z všeobecné branné povinnosti, o zákaz pobytu španělských královských vojsk na území provincií bez souhlasu Baskických rad (totéž platilo o vojenských využití baskických přístavů), vlastní systém cel a poplatků atd.

[69] Naopak Vizcaya a Guipúzcoa byly potrestány jako rebelské antifrankistické provincie zařazením do standardního režimu.

[70] Současnou platnou právní úpravu nalezneme v zákonech č. 12/2002 a 13/2002 ze dne 23. května 2002.

[71] Pravidla pro financování Navarské autonomie nalezneme v zákoně č. 25/2003 ze dne 15. července 2003.

(liší se pouze v terminologii[72]) a jejich režim financování se zásadně liší od obecného režimu zejména v tom, že :

- výběr a správu daní neprovádí Státní daňová agentura, ale za tímto účelem zřízené daňové úřady jednotlivých provinčních orgánů (více v kapitole 4.4.),

- nedochází ke každoročnímu přepočtu a rozdělení všech druhů daní podle pevně stanoveného percentuální klíče, ale vyúčtování se provádí pravidelně po 5 letech na základě přesné metodologie,

- v průběhu těchto 5 let tyto dvě autonomie odvádí státu pouze poměrný díl daní nezbytných pro chod státu (např. financování výdajů na obranu, centrálních institucí atd.),

- Baskicko i Navarra mohou upravovat výši u některých daní v rozmezí 3% (např. Baskicko stanovilo daň z příjmu právnických osob o 2,5% níže než je obecná 35% sazba).

Přestože i pro tyto dvě autonomie platí povinnost interregionální solidarity a klauzule o minimální percentuální realokaci vybraných prostředků (35%), tak je nesporné, že tento režim financování je pro ně velice výhodný. Jednak mají možnost díky daňové flexibilitě přilákat kapitál (v Baskicku má například právní sídlo většina španělských bank) a díky 5-letému odložení zdanění mohou volné finanční prostředky využívat pro realizaci veřejných politik a sociálních služeb (což se promítá např. ve výši vyplácených důchodů, v kvalitě zdravotních služeb apod.)

Zvláštní místo zaujímají v asymetrickém režimu financování Kanárské ostrovy. Daňové výsady **Kanárských ostrovů** sahají do 15. století, kdy byly osvobozeny Španělskou korunou od poplatků za vývoz zboží (GISPERT,

[72] Tak například v Baskicku se 5-leté vyúčtování nazývá "*el Cupo*" (kvóta), v Navaře "*la Aportación*" (příspěvek)

PRATS 1978: 196). Frankistický režim stanovil Kanárským ostrovům od 60. let nulovou sazbu z majetkové držby půdy a jejího prodeje, a rovněž tak se neplatila daň z přidané hodnoty, to vše s cílem podpořit turistický průmysl na ostrovech a jejich hospodářský vzestup. Obě tyto výjimky si Kanárské ostrovy podržely i po vstupu Španělska do EHS v roce 1986[73]. Rubem této výjimky ovšem bylo, že Kanárské ostrovy nemohly čerpat řadu finančních podpor z evropských rozvojových fondů, protože jejich fiskální systém byl v rozporu s Římskou smlouvou o založení EHS (ZAMORA JOVER, GÓMEZ-FERRER, FUSI 2001:827). V roce 1989 tedy autonomní parlament požádal centrální španělskou vládu o renegociaci podmínek s evropskými institucemi. Záměrem byla plánovaná hlubší integrace Kanárských ostrovů do evropských struktur. Kanárské ostrovy poté sice zavedly specifickou daň z přidané hodnoty, tzv. všeobecnou kanárskou nepřímou daň (*Impuesto General Indirecto Canario*) a některá povinná cla, ale dodnes si zachovaly nižší nepřímé zdanění oproti zbytku země a výhody plynoucí ze zvláštních celních tarifů. Zároveň dostávají speciální rabat jako kompenzaci za velkou vzdálenost od Pyrenejského poloostrova.

Španělské exklávy v severní Africe - **Ceuta a Melilla** jsou podle španělského administrativního členění města s charakterem autonomního společenství. Jsou zcela osvobozeny od daně z přidané hodnoty a zároveň dostávají refundaci ve výši 150% celkového daňového výběru na svých územích.

Na závěr této kapitoly nezbývá než zmínit, že systémová asymetrie ve financování jednotlivých autonomií, která byla založena již ústavou z roku 1978 se postupem času spíše prohlubuje. Střetávají se tu totiž dva pohledy. Větší fiskální a finanční autonomii prosazují nejbohatší regiony (Navarra, Baskicko, Katalánsko). Naopak zastánci větší kohese a redistribuce jsou finančně nejslabší autonomie (Galície, Andaluzie, Extremadura). Celý systém je tak nakonec jen hledáním určité politicky dojednatelné rovnováhy mezi navzájem odstředivými tendencemi. Navzdory ústavnímu požadavku solidarity, se mi jeví jako zřetelné, že systém směřuje spíše k pomalému

[73] Pro Kanárské ostrovy byl vyjednán zvláštní statut, který byl součástí přístupové dohody o vstupu Španělska do EHS.

posilování ekonomických disparit pod ideologií vyšší finanční autonomie, než ke konvergentním programům (viz nové financování katalánské autonomie, aktuální debata ohledně přípravy nových plánů financování baskických provincií atd.)

4.4. Specifické instituce

Dalším z asymetrických prvků státu autonomií je výskyt naprosto specifických institucí, které se objevují jen v některých autonomiích, zatímco v jiných je nenacházíme, ba dokonce tam nenalezneme ani jejich obdobu. V kapitole 3.3. jsme uvedli, že ústava jmenovitě uvádí pouze 3 autonomní instituce (parlament, předsedu autonomního společenství a vládu), dále jsme také v předchozím výkladu naznačili, že vznik dalších autonomních institucí přinesly některé organické zákony (autonomní soudy, autonomní ombudsmany, autonomní daňové agentury aj.) přijímané jako prováděcí normy k ústavě. Podoba vlastních organických zákonů byla téměř vždy limitována dvěma hledisky : ústavní přípustností a možností dohody dvou největších politických stran Španělska (lidovců a socialistů), jednak navzájem a jednak směrem k nacionalistickým stranám v Kortesech. Vzhledem k charakteru organických zákonů v systému španělského práva je však na místě připomenout, že pokud byly skrze tento typ předpisů zřízeny některé instituce, které se nevyskytují ve všech 17 autonomiích, pak se vždy jednalo o situaci, že se buď představitelé některých autonomií rozhodly, že daný autonomní orgán nepotřebují (s tím, že ho mohou kdykoli v budoucnu zřídit na základě již existující zákonné předlohy) anebo se jednalo o ty případy, že některá autonomní společenství neměla dostatečně silný kompetenční rámec, aby mohla na zřízení příslušných institucí aspirovat. Předmětem následujícího výkladu ale nebude výše uvedený typ orgánů, dokonce se ani nebudeme rozptylovat tím, že tentýž typ autonomního orgánu může nést naprosto odlišné pojmenování : např. označení pro vládu je v Katalánsku *Generalitat*, v Navaře *Deputación Foral de Navarra* a v Galícii *Xunta de Galicia* .... Nyní se soustředíme na instituce, které se nacházejí na půl cesty mezi úrovní lokální

správy a úrovní autonomie. Tento typ orgánů najdeme pouze ve třech autonomiích : v Baskicku, na Baleárských a Kanárských ostrovech. Všechny tyto instituce předjímala i španělská ústava[74].

Na Kanárských ostrovech tak mezi institucemi tohoto typu nalézáme tzv. **Ostrovní rady** (*Cabildos*). Rady jsou zřízeny na každém ostrově rozsáhlého soustroví a počet jejich členů osciluje od 11 (na ostrovech do 10.000 obyvatel) po 21 a více (na ostrovech s počtem obyvatel vyšším než 100.000). Jejich členové jsou voleni v přímých volbách obyvateli jednotlivých ostrovů na funkční období v celkové délce 4 let (AJA 1999:182 a následující). V praxi vykonávají delegované pravomoci od Kanárského autonomního společenství jako jsou dohled nad problematikou sociální péče, rybolovu, ochrany spotřebitele, výstavby a provozu vodáren, veřejných staveb atd. Směrem ke kanárskému parlamentu mají rovněž zákonodárnou iniciativu. Tyto Rady jsou tak především jakýmsi nepřímým dekoncentrátem autonomního společenství a to za situace, kdy ve Španělsku obecně neexistuje hierarchické uspořádání mezi autonomními společenstvy a jejich provinciemi, případně obcemi. Jejich politický význam tkví zejména v tom, že jsou to právě tyto Rady, skrze jejichž aktivní činnost je celý proces decentralizace viditelný.

Obdobnou funkci jako *Cabildos* na Kanárských ostrovech by měly plnit na Mallorce, Menorce, Ibize a Formenteře tzv. **Rady Baleárských ostrovů** (*Los Consejos de Baleares*). Zde se ale ukázalo jak může někdy i dobrá myšlenka založit institucionální problém. Tvůrci Baleárského autonomního statutu[75] - nepochybně v dobré víře - předpokládali, že vzhledem k funkčnosti Rad bude nejlepší, když budou Rady zaplněny na základě výsledků voleb do autonomního parlamentu, aby tak byla garantována co možná nejlepší komunikace mezi jednotlivými ostrovy a autonomními orgány. To znamenalo, že konstrukce všech tří baleárských Rad se nastavila tak, aby počet jejich členů přesně korespondoval s počtem poslanců v autonomním parlamentu; každý poslance zvolený do parlamentu se tak měl stát i členem Rad. Toto se však v praxi projevuje jako krajně problematické, neboť se často stává, že

[74] Čl. 141 odst. 4 (vznik ostrovních parlamentů na souostroví za účelem místní správy); dodatečné ustanovení I v ústavě pak garantuje historická práva baskických územních výsad.
[75] Právě zde nalezneme přesné vymezení kompetencí Rad a způsob jejich ustavení.

některá z Rad je ovládána politickou stranou, která stojí v opozici proti momentální většině v autonomním parlamentu v Palma de Mallorca, čímž je značně omezena akceschopnost těchto orgánů. K dnešnímu dni však již existuje řada návrhů, jak zamezit střetu funkcí a tím zprůchodnit celý systém.

Specifickými institucemi *par excellance* jsou **orgány tří baskických historických území** (provincií Vizcaya, Álava a Guipúzcoa). Nikoliv totiž v existenci autonomních baskických orgánů (které jsou *de facto* novodobými institucemi), ale v existenci starobylých provinčních zastupitelstev (***Juntas generales***) a provinčních vlád (***Diputaciones forales***) leží historické kořeny autonomie Basků (UGARTE 1998:97). Z této tradice pramení i jejich význam a postavení v systému vlády v dnešním Baskicku. Tak například každý zákon týkající se politických svobod musí být nejdříve schválen provinčními zastupitelstvy a teprve potom jde do 3. čtení v autonomním parlamentu ve Vitorii. Bez tohoto mezikroku nemůže být zákon vyhlášen. Nebo uveďme příklad z režimu financování. Za správu a výběr daní jsou v prvním kroku v Baskicku odpovědny za tímto účelem speciálně zřízené orgány jednotlivých provincií, autonomní orgány pak zejména vyjednávají (v pravidelných pětiletých intervalech) s centrálními španělskými orgány státu o metodologii pro výpočet celkové daňové kvóty (*el Cupo*), která připadne centru...

Všechna tři baskická provinční zastupitelstva disponují 51 mandáty. Jejich členové jsou voleni v den municipálních voleb na základě poměrného volebního systému na 4 roky. Provinční junty poté volí ze svého středu provinčního "předsedu vlády" (*el diputado general*), který sestavuje provinční exekutivní orgán. Vláda může být kdykoli v průběhu funkčního období junt odvolána a na rozdíl od autonomních parlamentů zde není nutné použít institut konstruktivního vyjádření nedůvěry, ale postačí pouhá absolutní většina 26 hlasů.

Vedlejším, a podle mého názoru pozitivním efektem existence specifických institucí je fakt, že rozšiřují politickou pluralitu a umožňují účast na rozhodování politickým stranám, které by se jinak neměly šanci podílet na moci. V tomto směru nepochybně i tyto orgány, vedle celé soustavy státu autonomií, napomohly ke konsolidaci demokracie ve Španělsku.

Autonomní policie

Zřizování autonomních policejních sborů připouští čl. 149 odst. 1 podostavec 29 španělské ústavy. Jejich založení bylo podmíněno zakotvením této skutečnosti do jednotlivých autonomních statutů s následným jasným vymezením kompetencí mezi státní a autonomní policii[76]. Vzhledem k represivnímu charakteru frankistické státní policie bylo nasnadě, že některá autonomní společenství přistoupí v této záležitosti k plné implementaci. Tak např. Baskický a Katalánský autonomní statut se jmenovitě hlásil k založení autonomních policejních sborů, Navarra si svoje omezené policejní jednotky zachovala i v průběhu frankismu (podobně jako zvláštní režim financování) a na existenci vlastních policejních sil nehodlala pro budoucnost nic měnit. Některé další autonomie[77] podmínily zřízení vlastních policejních sborů existencí jednotného organického zákona, který by tuto problematiku podrobně upravoval. To se doposud nestalo, takže alternativním řešením bylo podřízení dislokovaných policejních sborů v těchto autonomiích dílem pod Ministerstvo vnitra, dílem pod příslušné orgány zmíněných autonomií. Schéma velení v oblastech se zřízenou autonomní policií přináší tabulka č. 4 :

Tabulka č. 4 :

Schéma policejního velení v Baskicku, Katalánsku a Navaře

Složky podřízené orgánům autonomie	Složky podřízené španěl. Ministerstvu vnitra
Autonomní policie	Státní policejní sbor
Městká policie	Civilní garda
Justiční stráž	

[76] To bylo provedeno až organickým zákonem č. 2/1986 ze dne 13. března 1986, o bezpečnostních silách a sborech (*Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*).
[77] Jedná se o Andaluzii, Kanárské ostrovy, Valencii a Galícii.

4.5. Formy a možnosti spolupráce v asymetrickém státě

Vzhledem ke kompetenčnímu vymezení pravomocí mezi centrem a regiony, tak jak je stanovila ústava z roku 1978 (viz kapitola 3.2.) bylo jen otázkou času, kdy se objeví první konflikty mezi státem a jednotlivými autonomiemi. Španělský ústavní soud tak již počátkem 80. let řešil desítky sporů ohledně aplikace *sdílených* a *konkurujících* pravomocí (pracovní zákonodárství, školské politiky, podoby autonomních policejních sborů atd.) Tato skutečnost byla logická, ve Španělsku totiž neexistovala moderní zkušenost s fungováním decentralizovaného státu a vzorce chování a postupu jednotlivých aktérů se teprve rodily. V této souvislosti někteří autoři dokonce označují základy španělské podoby decentralizace jako "*autonomii soudních rozhodnutí - autonomía jurisprudencial*" (ALBERTÍ ROVIRA 2001:37). Domnívám se však, že příčiny řady ústavních kompetenčních sporů byly i důsledkem té skutečnosti, že ústava *de facto* nepočítala se založením formálních dohadovacích mechanismů a orgánů. Můžeme zde sice dohledat ustanovení čl. 145 odst. 2 o uzavírání speciálního typu dohod mezi jednotlivými autonomními společenstvími (*horizontální úroveň*), ale sama ústava již neupravuje možnost tohoto typu spolupráce mezi autonomiemi a centrální mocí (*vertikální úroveň*). Vládní pověřenec (čl. 154 ústavy) tuto roli plnit nemůže, protože jeho úkolem je **řízení** státní správy na území autonomního společenství a případná **koordinace**[78] politik autonomních společenství a madridské vlády. Naplno se neexistence dohadovacích mediačních mechanismů projevila i v požadavku jednotlivých autonomií participovat na tvorbě koncepce španělské zahraniční politiky k EU[79]. Nejprve zde existoval pokus řešit tuto otázku formou bilaterálních jednání mezi centrální vládou a reprezentanty těchto autonomií, později došlo k přímému

[78] Ústavní soud ve svém rozhodnutí č. 12/1982 ze dne 31. března 1982 prohlásil, že ve vztahu mezi státem a autonomiemi lze ústavně dovodit povinnost spolupráce (*cooperacón*), ale nikoli povinnost koordinace (*coordinación*), jelikož tento termín v sobě implikuje hierarchickou nadřazenost některé z entit

[79] Tak například Katalánci a Baskové mají své zastoupení v Bruselu s cílem pomocí paradiplomacie maximalizovat zejména exportní možnosti svých ekonomik. Katalánci navíc požadovali zařazení *catalá* mezi jednací jazyky, což se jim pod patronátem Zapaterových socialistů nakonec i podařilo.

jednání mezi představiteli nacionalistických politických stran spolu s lidovci a socialisty v Kortesech. Dodnes se však nepodařilo nalézt dostatečně flexibilní model, který by odpovídal dynamice evropského integračního procesu a nároků z něho vyplývajících

Přestože ve Španělsku ani téměř po 30 letech existence státu autonomií nebyly zřízeny stabilní dohadovací mechanismy a instituce, jejichž závěry a stanoviska by byla pro všechny účastníky závazná, tak se zde vytvořila soustava několika ***ad hoc*** orgánů a technik *fakultativního* charakteru, jejichž smyslem je podpora komunikace a spolupráce v nejrůznějších oblastech. Tyto orgány je možné rozdělit podle zastoupení jednotlivých složek (přítomnost zástupců ústřední vlády) na vertikální a horizontální. Mezi vertikální mediační metody a orgány patří :

- bilaterální jednání mezi orgány státu a autonomií
- tzv. "Sektorové konference" (*Conferencias Sectoriales*)
- pořádání rámcových dohadovacích jednání (*Convenios*)
- společné plánování (*Planificación conjunta*)

Všechny výše uvedené metody však mají zřetelné slabiny**. Bilaterální jednání** mezi státem a konkrétními autonomními společenstvími většinou pouze prohlubují asymetrii v soustavě státu autonomií anebo pouze stvrzují status quo (LAVILLA RUBIRA 1995:84). **Sektorové konference** jsou zase odvislé od vůle příslušných ministrů madridské vlády, zda-li je vůbec svolají. Zejména v období 2. vlády premiéra Aznara (2000-2004) nebyla příliš vůle slyšet stanoviska jednotlivých reprezentantů autonomií a negociovat s nimi vlastní podobu zákonů. A právě takto založená arbitrárnost Sektorových konferencí je diskvalifikuje z přeměny v kontinuální stabilní mediační instituci.

Typologie **dohadovacích jednání** (*Convenios*) je velice různorodá : může se jednat o jednání bilaterální, multilaterální, o konkrétní problematice, o strategickém výhledu v určité oblasti atd. Convenios jsou povětšinou diskusní fóra, která častokrát ani nedospějí k závěrečným stanoviskům a pokud ano, pak vydávají pouhá doporučení

(ALBERTÍ ROVIRA 2001:92). Totéž lze říci i o přípravě **společného plánování**. Tento institut byl založen v roce 1992 v souvislosti s harmonizací autonomních statutů s cílem předcházet prohlubování asymetrických prvků v systému státu autonomií. Doposud nebyl vytvořen ani organizační řád zamýšlené zastřešující instituce .....

Naopak v horizontální rovině je spolupráce mezi některými autonomiemi mnohem efektivnější. Kromě bilaterálních jednání mají i již zmíněnou možnost uzavírat i speciální typ dohod (nejčastěji se tyto smlouvy týkají otázek úpravy rybolovu a vodního hospodářství). Mimo tento typ smluvního ujednání (jehož jedinou limitací je rozsah kompetenční výsosti autonomních společenstev) často nalézáme i různé formy společných deklarací dvou a více autonomních společenství. Klasickým příkladem s velikým dopadem na celošpanělskou politiku byla tzv. Deklarace z Barcelony (*Declaración de Barcelona*)[80] z 16. července 1998, kterou sice formálně podepsali "jen" předsedové tří nacionalistických stran (katalánské Konvergence a jednoty, Baskické národní strany, Galícijského národního bloku), ale jak tehdejší autonomní předseda Baskicka Ardanza, tak katalánský Jordi Pujol se k ní ihned veřejně přihlásili. Proč je však stále tak obtížné najít funkční dohadovací mechanismus na vertikální úrovni?

Domnívám se, že odpověď na tuto klíčovou otázku leží v oblasti velice křehké geometrie státu autonomií a snad i předsudků. Jako červená nit se totiž celým systémem od počátku táhne protichůdnost zájmů a postavení většiny autonomních společenství na jedné straně, s aspiracemi politických zástupců Katalánců a Basků na straně druhé. To pochopitelně vede k řadě nedorozumění a předsudků (např. požadavek větší autonomní spolupráce a solidarity je nazírán jako impuls k centralizaci či snad opětovné homogenizaci země). Zůstává tak pro budoucnost velikou neznámou, jakým směrem se celý systém státu autonomií vydá....

[80] Deklarace přinesla požadavek konfederativního modelu Španělska.

4.6. Shrnutí 4. kapitoly

V první podkapitole jsme si odpověděli na otázku, kde lze dohledat kořeny asymetrického uspořádání státu autonomií. Došli jsme k závěru, že je to jednak odraz respektu k dědictví určitých historických území, které jsou součástí dnešního Španělska a dále potom, že se jedná i o určitou specifickou konstrukci samotné ústavy z roku 1978.

Dále byl podrobně analyzován termín tzv. odlišujících faktorů (*hechos diferenciales*) a jeho typologie. Zvláštní pozornost byla věnována jazykové diverzitě na Pyrenejském poloostrově a konkrétnímu významu jazyků pro národní sebeidentifikaci tzv. historických území.

Ve třetí podkapitole jsme demonstrovaly, jak se asymetrická decentralizace projevuje na financování vybraných autonomních společenství. Mimořádná pozornost byla věnována zejména baskickým provinciím, jejichž zvláštní režim financování je i ústavně garantován.

Ve čtvrté podkapitole jsme si představili specifické instituce, které se objevují pouze v některých autonomiích a pokusili se nastínit jejich místo, i případné potíže, v dnešním systému vlády. V páté podkapitole jsme naznačili systémové obtíže, které brání institucionalizaci mediačních závazných mechanismů (zejména na vertikální úrovni) pro budoucí hledání shody na veřejných politikách mezi státem a 17 autonomními společenstvy.

5. Senát : brzda v dynamice autonomního procesu

5.1. Aktuální postavení horní komory a možnosti teritoriální reprezentace

Existuje-li ve španělském ústavním pořádku instituce, která by v konečném důsledku nejlépe demonstrovala křehkost a obtíže výsledných dohod politických

aktérů v prekonstitucionální debatě v letech 1976-1978, pak je to zcela jistě charakter a zakotvení senátu v celém politickém demokratického systému.

Podle ústavní listiny je senát *komorou teritoriální reprezentace* (čl. 69 odst. 1). Ale je jí skutečně? Projevuje se tak i v praktické politice?

Na obě otázky nám poskytne odpověď způsob voleb do senátu a jeho vnitřní organizace. Volby do senátu upravuje volební zákon z roku 1985[81] a pro volby senátorů stanovuje následující pravidla :

- za každou provincii[82] budou zvoleni v přímých volbách 4 senátoři[83] a to ve vícemandátových obvodech,

- volebním obvodem jsou jednotlivé provincie,

- španělské exklávy Ceuta a Melilla mají shodně po dvou senátorech,

- voliči disponují maximálně[84] 3 hlasy, kterými mohou označit až 3 různé kandidáty (sčítání disponibilních hlasů udělených jedinému kandidátovi se nepřipouští[85]),

- zvolení budou ti kandidáti, kteří obdrželi nejvyšší počet hlasů,

- 48 senátorů je voleno nepřímo parlamenty 17 autonomních společenství (počet nepřímo volených senátorů za jednotlivé autonomie je přímo úměrný jejich velikosti, obdobně jako např. v Německu).

Tento způsob kompozice senátu však vede k naprosto opačným efektům než je zastupování jednotlivých autonomních společenstev (tak jak to známe

---

[81] Ley electoral 5/1985, de 19 julio.

[82] Španělsko je tvořeno celkem 50 provinciemi.

[83] Ovšem ostrovní oblasti (Kanárské ostrovy a Baleáry) jsou zvýhodněny a volí vyšší počet senátorů než by odpovídalo jejich 3 provinciím (Mallorca, Gran Canaria a Tenerife). Na Kanárských ostrovech se tak nevolí 8 senátorů, ale rovných 11; na Baleárech potom 5 (o jednoho více).

[84] Disponibilní počet hlasů, které může volič přidělit se liší v závislosti na velikosti provincie (např. v Barceloně má 3 hlasy, na Tenerife 2 a na Ibize jen 1 hlas).

[85] To znamená, že i když volič může uplatnit - v ideálním případě - celkem až 3 hlasy, nelze je všechny alokovat pouze jedinému kandidátovi. Ke každému jménu se přičte nejvýše jeden hlas.

v případě spolkových zemí třeba u německého *Bundesratu*) a to navzdory tomu, že ústava prohlašuje senát za komoru teritoriální reprezentace. Co se tedy děje?

Zvolení senátoři ihned po složení senátorského slibu nevstupují do klubů "svých" autonomních společenstev, ale sdružují se rovnou do politických klubů na stejném principu jako poslanci dolní komory (*congreso*). *Princip teritoriality* tak ve španělském senátu **není** formálně přítomný. Navíc efektem majoritního volebního systému do senátu je, že v provinciích získává po 3 mandátech, a to až na řídké výjimky, strana s nyjvyšším počtem obdržených hlasů a jeden mandát obvykle připadne straně, která se umístí jako druhá v pořadí. V praxi to vede k tomu, že se španělské dvoukomorové Kortesy dají označit jako *parlament souhlasných většin*. Doposud se totiž nestalo, že by v průběhu jednoho funkčního období byla v jedné z komor odlišná politická většina než v té druhé (volby do dolní i horní komory totiž probíhají současně). Senát tedy často působí pouze jako slabší kopie dolní komory a redukuje se pouze na orgán druhého čtení zákonů (senát může být dolní komorou přehlasován s výjimkou ratifikace mezinárodních smluv a ústavních změn).

Ve španělském systému tak může být stanovisko senátu zvráceno dolní komorou např. i u zákonů předpokládající zásah do kompetencí jednotlivých autonomií. Věci nemyslitelné např. u tohoto typu zákonů v SRN, kde schválení tzv. *Zustimmungsgesetze*[86] Spolkovou radou, je podmínkou jejich platnosti (KLOKOČKA 1996.208). Senát se dále rovněž nepodílí na formulaci postojů Španělska vůči Evropské unii atd.

Výsledkem je tak permanentní vnitrošpanělská diskuse o možnosti přemeny senátu v autentickou instituci teritoriálního zastoupení. Jádro problému však neleží jenom v tom, že názory jednotlivých politických stran se zcela neshodují (i když základní rámec změny už byl nejednou dohodnut), ale v psychologické a čistě utilitární rovině. Psychologickou rovinou mám na mysli to, že hlasování o novém uspořádání senátu by pro řadu současných senátorů znamenalo, že pro ně již také v novém senátu nemusí být místo (ostatně tento fenomén v souvislosti s debatou o smyslu druhé komory

[86] Tento typ normotvorby představuje přibližně 60% objemu všech zákonných předpisů přijímaných v SRN na spolkové úrovni

zaznamenáváme i v České republice)... Čistě utilitární rovinou myslím prostý fakt, že je obecně těžko představitelné, že bude jakákoli budoucí konjunkturální vládní většina ochotna přistoupit k zásadní reformě, která transformuje nekonfliktní parlamentní komoru v konkurenční orgán dělených pravomocí (není jistě náhodné, že přeměnu senátu slibovaly vždy ty strany, které byly momentálně v opozici a v momentě, kdy se dostaly k moci, tak debata o přeměně senátu "ustrnula")...

V následujících řádcích si tedy pojďme představit, kam současný politický diskurz o reformě senátu dospěl a jaké jsou jeho hlavní kontury.

5.2. Návrhy reformy senátu a jejich důsledky

S prvními návrhy na konkrétní změnu postavení senátu v institucionálním rámci současného Španělska se poprvé setkáváme koncem 80. let minulého století. Teprve ale až v roce 1994 došlo k širší politické shodě na formě této reformy. Vzhledem k rigidnosti španělské ústavy (viz kapitola 3.2) byla přijata koncepce úpravy cestou změny jednacího řádu horní komory. Hlavním kritériem této navrhované změny se měla stát vyšší participace autonomních společenství při rozhodování o zákonech majících bezprostřední dopad na život v autonomiích. Jednalo se zejména o ten typ zákonů, které autonomiím stanoví závazný rámec a ty jsou poté povinny vydat vlastní prováděcí předpisy a normy aplikovat (viz tzv. "konkurující kompetence" v kapitole 3.2.). Tímto mělo být předcházeno množství kompetenčních sporů, které se v 80. letech vedly na půdě Ústavního soudu (viz tabulka č. 5) :

Tabulka č. 5

Kompetenční spory projednávané na půdě Ústavního soudu mezi státem a autonomními společenstvy v prvním desetiletí státu autonomií[87]:

Kalendářní rok	Počet sporů řešených Ústavním soudem
1980	2
1981	22
1982	66
1983	49
1984	98
1985	135
1986	113
1987	95
1988	112
1989	72
1990	51

Zdroj : (AJA 1999 : 133)

Jádrem této statutární změny bylo vytvoření tzv. Všeobecné komise autonomních společenství (*Comisión General de las Comunidades Autónomas*), která se měla stát podle autorů reformy "*malým senátem uvnitř samotného senátu*" (ESTEBAN 2000 : 42). Členy této komise se stali nejen zástupci delegovaní 17 autonomními parlamenty, ale i členové autonomních vlád a presidenti těchto společenství, což je z hlediska uspořádání parlamentním režimu, reforma *quasi* revoluční, byť se jednalo o propojení složky státní legislativy s exekutivou "pouze" autonomní. Hodnotící zprávy této komise k jednotlivým předkládaným návrhům určeným k projednání v senátu, byly postaveny na úroveň stanovisek jednotlivých senátních výborů, aby nevznikla pochybnost o síle jejich pozice. Přestože tento orgán permanentního charakteru je v senátu ustaven dodnes a jeho funkce a smysl jsou respektovány, tak v zásadě naráží na základní problém, kterým je asymetrické rozložení pravomocí mezi dolní komorou a horní komorou (viz kapitola 5.1.) O některých typech

[87] V posledních pěti letech se před Ústavním soudem ročně projednávalo v průměru 24 případů kompetenčních sporů mezi státem a jednotlivými autonomiemi.

zákonů navíc senát ani nejedná (např. organické zákony jsou ve výlučné kompetenci dolní komory).

Současná debata se tak spojuje do jediného tématu : jak zajistit spolu s vyšší participací autonomních společenstev i jejich účast na reálných rozhodovacích procesech? Většina podnětů přicházejících od nacionalistických stran[88] volá po přeměně senátu po vzoru německé Spolkové rady. V jejich návrzích by se měl senát zmenšit (ze současných 256 na 75 senátorů) tím, že jeho jednotlivé členy budou jmenovat výlučně příslušná autonomní společenství; odpadli by tak ti senátoři, kterou jsou dnes voleni v přímých volbách. Početní rozsah zastoupení jednotlivých autonomií v horní komoře by se řídil jejich velikostí, resp. počtem obyvatelstva. Rozdělení by mohlo vypadat následovně :

- 3 hlasy pro autonomní oblasti s méně než jedním milionem obyvatel: Kantábrie, Baleáry, La Rioja a Navarra;
- 4 hlasy pro autonomní oblasti s více jak jedním milionem obyvatel: Aragonie, Astúrie, Kastílie-La Mancha, Extremadura, Kanárské ostrovy a Murcia;
- 5 hlasů pro autonomní oblasti s více jak 2 miliony obyvatel: Kastílie a León, Galície a Baskicko;
- 6 hlasů pro autonomní oblasti s více jak 4 miliony obyvatel: Andaluzie, Katalánsko, Valencie a Madrid.

Tím, že by senátoři byli vlastně vyslanci jednotlivých autonomních parlamentů, tak je reálné předpokládat i jejich souhlasné hlasování nad projednávanými dokumenty. Bylo by tak na první pohled zřejmé, jak se která autonomie staví k projednávané věci a jaké stanovisko deklaruje. Dnešní senátoři totiž nehlasují podle příslušnosti k určité autonomii, ale podle názoru politického klubu, v kterém jsou zařazeni.

Druhým doprovodným bodem tohoto návrhu reformy je úprava pravomocí mezi vlastním senátem a kongresem. Základem by měla být možnost senátu absolutně vetovat ty normy, které se bezprostředně týkají úpravy

[88] Již jednou zmíněná Deklarace z Barcelony požadovala změnu senátu v zastupitelskou komoru autonomií německého typu.

konkurujících pravomocí a umožnit senátu účast na tvorbě zahraniční politiky státu (zejména ve vztahu k Evropské unii).

Řada významných konstitucionalistů a politologů však v této souvislosti upozorňuje na závažný argument, kterým je přítomnost tzv. odlišujících faktorů mezi jednotlivými autonomiemi. Poněvadž navzdory vnitřní odlišnosti mezi členskými státy USA anebo spolkovými zeměmi v Německu, jsou jejich ústavou založené kompetence prakticky totožné. Toto ovšem není případ Španělska (viz kapitola 4). Závěr, že právě existence silných asymetrických prvků, na kterých je soustava autonomních společenství založena, je překážkou klasického federalistického modelu druhé komory, je totiž z hlediska ústavní komparatistiky legitimní.

Nelze samozřejmě pouze na základě srovnávací vědy odhadovat budoucí vývoj této debaty, ale lze důvodně předpokládat, že změna postavení senátu by si vyžádala i zásah do samotné konstrukce státu autonomií (hlava VIII ústavy). Politických aktérů, kteří by se chtěli vydat touto cestou, je z řady rozumných důvodů, velice málo. V tomto smyslu se zdá, že změny senátu ústavní cestou nejsou v blízké budoucnosti příliš reálné.

5.3. Shrnutí 5. kapitoly

Instituce senátu je ve velice dynamickém procesu evoluce státu autonomií většinou španělského politického spektra považována za jistý atavistický prvek. Cílem první podkapitoly bylo poukázat na slabiny současné podoby senátu a nastínit směr, kterým míří nejsilnější kritické hlasy volající po jeho reformě. Ovšem přestože existuje obecná politická shoda na nutnosti jeho přeměny, a přestože málokdo - po 28 letech jeho existence - zpochybňuje potřebu jeho přizpůsobení současné konfiguraci státu autonomií, tak doposud nebyla provedena podstatná kvalitativní změna (přeměna v autentickou komoru teritoriálního zastoupení, posílení vybraných pravomocí atd.) Důvodem této nečinnosti je nepochybně složitý proces změny španělské ústavy a jednak konjunkturální chování momentálních parlamentních většin.

V druhé podkapitole byly představeny nejdůležitější aktuální projekty na změnu horní komory, včetně argumentace jejich stoupenců i odpůrců. Zásadním bodem této diskuse nicméně zůstává otázka, zda-li je vůbec reálné, vzhledem ke španělským podmínkám (existence tzv. odlišujících faktorů, tuhost ústavy), tuto přeměnu vůbec provést.

6. Závěr

Hlavním cílem diplomové práce bylo ukázat na vybraných fenoménech složitost decentralizačního procesu ve Španělsku, analyzovat jednotlivé faktory a politické aktéry. Důležitým závěrem je nepochybně fakt, že navzdory španělské decentralizaci nelze hovořit o tom, že by jednotlivé autonomie vytlačovaly z rozhodovacích procesů národní stát. Rovněž se ukazuje, že asymetrické uspořádání státu autonomií je dvojsečná zbraň pro eventuální přeměnu země ve federaci. Na jedné straně zvolené španělské řešení umožňuje historickým autonomiím aspirovat v rámci platného institucionálního rámce na maximálně přípustnou míru autonomie (a posilovat tak na úkor ostatních), na straně druhé toto nestejnoměrné rozdělení kompetencí vzdaluje stát autonomií od konceptu federace, který je založen na fikci federální rovnosti členských států.

Na otázky položené v úvodu bylo zodpovězeno v kapitolách (3.2., kapitole 4. a kapitole 5.) Ukazáli jsme si, že jedním ze základních ústavních principů státu autonomií je striktní zákaz federalizace (sdružování) autonomií, federální technika distribuce kompetencí pomocí tzv. *zbytkové klauzule*, dualita moci a některé další. Podrobně jsme rovněž analyzovaly přítomnost jednotlivých asymetrických prvků (jazyk, zvláštní režim financování, specifické instituce) v systému a poukázali na nebezpečí, které může tato skutečnost představovat pro budoucí vývoj (diskvalifikace z cesty k federativnímu uspořádání). Na závěr jsme podrobili rozboru španělský bikameralismus, resp. zpochybnili postavení senátu. Shodli jsme se, že nesplňuje své ústavní zadání (předpokládaný orgán teritoriální reprezentace) a současně uvedli směr, kterým by se jeho reforma mohla ubírat. Poněkud rozporuplně vyzněla

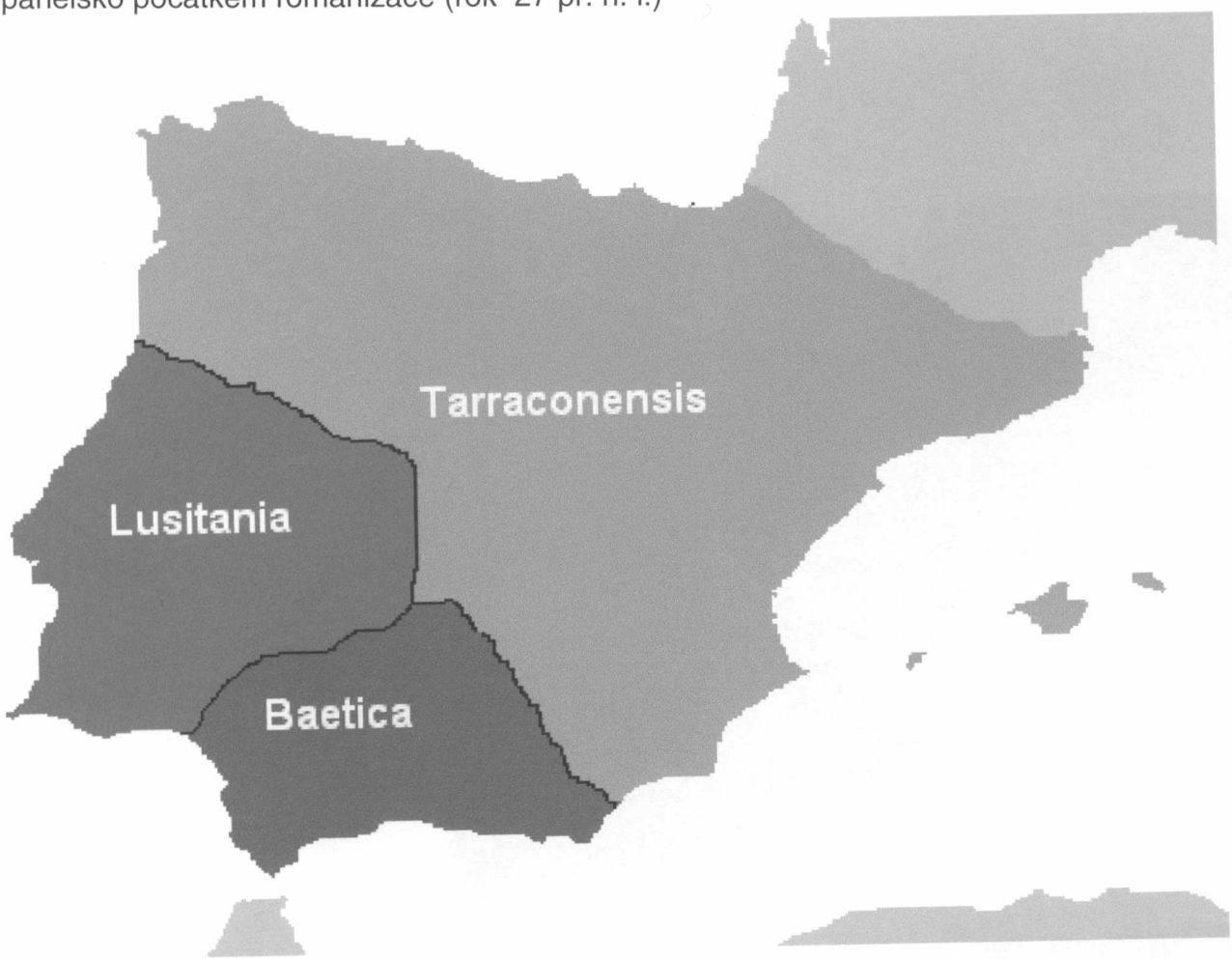
pochybnost o praktické proveditelnosti ústavních reforem ve Španělsku (faktor tuhosti konstituce).

Slušelo by se zakončit výhledem do budoucnosti, ale obávám se, že by to bylo zřejmě jen věštění z koule. Kdo by ještě před rokem předvídal, že bude Kataláncům v novém autonomním statutu *de facto* přiznáno právo na sebeurčení ? A kdo si dnes troufne vyloučit konání budoucího referenda (byť jednostranného) o katalánské samostatnosti ?

Na základě studia státu autonomií máme jen jedinou jistotu, kterou je suché konstatování, že se jedná o systém, kde se zoufale hledá křehká rovnováha mezi dvěma naprosto protichůdnými tendencemi : nekončícím požadavkem po stále větší autonomii a ambicí uchovat si vliv na řízení periferie.

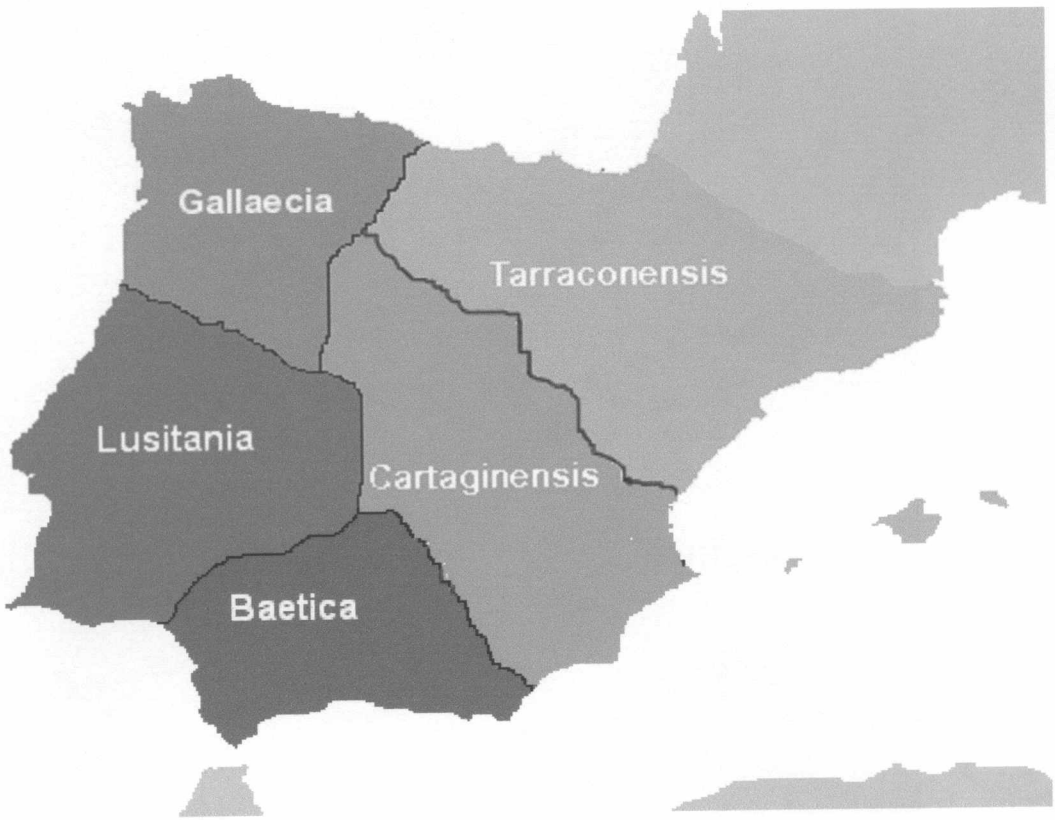
Mapa č. 1

Španělsko počátkem romanizace (rok 27 př. n. l.)



Mapa č. 2

Španělsko v době Diokleciánových reforem (konec 3. století n. l.)



Mapa č. 3

Španělsko v polovině 15. století

(Zdroj : Enciclopedia Encarta – multimediální verze)

Mapa č. 4

Katalánská hrabství koncem 9. století (oranžová barva)

(Zdroj : Enciclopedia Encarta – multimediální verze)

Mapa č. 5

Baskicko (7 historických provincií)

(Zdroj : Enciclopedia Encarta – multimediální verze)

Mapa č. 6

17 autonomií Španělska (současnost)

(Zdroj : Enciclopedia Encarta – multimediální verze)

Mapa č. 7

Autonomní společenství s druhým oficiálním jazykem

(Baleárské ostrovy, Baskicko, Galície, Katalánsko, Navarra, Valencie)

Mapa č. 8

Autonomní společenství se zvláštním režimem financování

(Baskicko, Kanárské ostrovy, Katalánsko, Navarra)

Mapa č. 9

Autonomní společenství s výskytem specifických institucí

(Baleárské ostrovy, Baskicko, Kanárské ostrovy, Katalánsko, Navarra)

Mapa č. 10

Autonomní společenství s režimem obyčejového civilního práva

(Aragonie, Baleárské ostrovy, Baskicko, Galície, Katalánsko, Navarra, Valencie)

HDP per cápita za rok 2003

Autonomní společenství/provincie	Hodnota v eurech	Index Španělsko = 100	Růst
ANDALUZIE	**14 135**	**76,1%**	**107,1**
Almería	17 645	95,0%	105,0
Cádiz	14 168	76,2%	105,6
Córdoba	12 310	66,2%	107,6
Granada	12 987	69,9%	106,9
Huelva	14 902	80,2%	107,3
Jaén	12 615	67,9%	112,9
Málaga	14 339	77,2%	106,9
Sevilla	14 550	78,3%	106,9
ARAGONIE	**19 842**	**106,8%**	**105,8**
Huesca	19 222	103,4%	104,6
Teruel	19 086	102,7%	104,2
Zaragoza	20 108	108,2%	106,4
ASTÚRIE	**15 842**	**85,3%**	**105,8**
BALEÁRSKÉ OSTROVY	**21 290**	**114,6%**	**101,8**
KANÁRSKÉ OSTROVY	**17 371**	**93,5%**	**104,7**
Las Palmas	18 277	98,4%	105,5
S. C. de Tenerife	16 394	88,2%	103,7
KANTÁBRIE	**17 986**	**96,8%**	**105,4**
KASTÍLIE A LEÓN	**17 216**	**92,6%**	**106,2**
Avila	14 248	76,7%	105,1
Burgos	20 826	112,1%	107,9
León	15 401	82,9%	104,9
Palencia	17 943	96,6%	106,9
Salamanca	15 608	84,0%	107,7
Segovia	18 657	100,4%	105,8
Soria	18 305	98,5%	105,5
Valladolid	18 955	102,0%	104,8
Zamora	13 891	74,8%	108,0
KASTÍLIE LA MANCHA	**14 513**	**78,1%**	**105,2**
Albacete	13 735	73,9%	102,2
Ciudad Real	14 818	79,7%	106,4
Cuenca	13 572	73,0%	104,3
Guadalajara	16 247	87,4%	102,9
Toledo	14 525	78,2%	107,0
KATALÁNSKO	**22 415**	**120,6%**	**104,7**
Barcelona	22 128	119,1%	105,2
Girona	22 899	123,2%	103,4
Lleida	23 361	125,7%	105,3
Tarragona	23 611	127,1%	102,2
VALENCIE	**17 517**	**94,3%**	**104,0**
Alicante	16 471	88,6%	104,4
Castellón	20 242	108,9%	102,8
Valencia	17 625	94,8%	104,1
EXTREMADURA	**12 173**	**65,5%**	**107,0**
Badajoz	12 059	64,9%	106,5
Cáceres	12 358	66,5%	107,8
GALÍCIE	**14 619**	**78,7%**	**106,2**
Coruña (A)	15 228	82,0%	105,5
Lugo	13 741	73,9%	106,5
Ourense	13 487	72,6%	105,7
Pontevedra	14 642	78,8%	107,0
MADRID	**24 584**	**132,3%**	**104,3**
MURCIA	**15 694**	**84,5%**	**105,5**
NAVARRA	**23 481**	**126,4%**	**105,1**
BASKICKO	**23 028**	**123,9%**	**106,0**
Alava	25 837	139,0%	105,2
Guipúzcoa	23 349	125,6%	104,1
Vizcaya	22 107	119,0%	107,4
LA RIOJA	**20 464**	**110,1%**	**105,5**
CEUTA	**16 369**	**88,1%**	**107,4**
MELILLA	**15 887**	**85,5%**	**107,2**
ŠPANĚLSKO	*18 582*	*100,0%*	*105,3*

Zdroj : INE

Počet obyvatel v roce 2003

Autonomní společenství/provincie	Počet obyvatel	Španělsko = 100%	Růst
ANDALUZIE	**7 502 868**	**17,9%**	**101,3**
Almería	556 304	1,3%	102,4
Cádiz	1 135 544	2,7%	101,1
Córdoba	767 700	1,8%	100,5
Granada	839 171	2,0%	101,4
Huelva	468 860	1,1%	100,9
Jaén	647 352	1,5%	100,4
Málaga	1 336 860	3,2%	102,5
Sevilla	1 751 077	4,2%	100,9
ARAGONIE	**1 222 496**	**2,9%**	**101,0**
Huesca	209 574	0,5%	101,0
Teruel	137 472	0,3%	100,8
Zaragoza	875 450	2,1%	101,1
ASTÚRIE	**1 060 128**	**2,5%**	**99,9**
BALEÁRSKÉ OSTROVY	**919 047**	**2,2%**	**103,3**
KANÁRSKÉ OSTROVY	**1 844 117**	**4,4%**	**102,4**
Las Palmas	957 136	2,3%	102,2
S. C. de Tenerife	886 981	2,1%	102,5
KANTÁBRIE	**542 367**	**1,3%**	**101,0**
KASTÍLIE A LEÓN	**2 460 407**	**5,9%**	**100,2**
Avila	163 632	0,4%	100,1
Burgos	351 250	0,8%	100,5
León	486 486	1,2%	99,8
Palencia	172 909	0,4%	99,6
Salamanca	345 503	0,8%	100,0
Segovia	149 769	0,4%	101,0
Soria	91 181	0,2%	100,4
Valladolid	502 041	1,2%	100,5
Zamora	197 636	0,5%	99,6
KASTÍLIE LA MANCHA	**1 806 711**	**4,3%**	**101,8**
Albacete	370 956	0,9%	101,1
Ciudad Real	484 837	1,2%	100,9
Cuenca	202 393	0,5%	100,7
Guadalajara	186 493	0,4%	104,3
Toledo	562 032	1,3%	102,6
KATALÁNSKO	**6 565 154**	**15,6%**	**102,3**
Barcelona	4 947 072	11,8%	101,9
Girona	598 961	1,4%	103,9
Lleida	373 720	0,9%	102,1
Tarragona	645 401	1,5%	103,8
VALENCIE	**4 341 845**	**10,3%**	**102,8**
Alicante	1 553 310	3,7%	104,1
Castellón	505 636	1,2%	102,8
Valencia	2 282 899	5,4%	102,0
EXTREMADURA	**1 063 753**	**2,5%**	**100,4**
Badajoz	657 178	1,6%	100,3
Cáceres	406 575	1,0%	100,5
GALÍCIE	**2 703 033**	**6,4%**	**100,2**
Coruña (A)	1 100 816	2,6%	100,3
Lugo	354 191	0,8%	99,5
Ourense	336 074	0,8%	99,6
Pontevedra	911 952	2,2%	100,6
MADRID	**5 639 466**	**13,4%**	**102,5**
MURCIA	**1 249 484**	**3,0%**	**102,8**
NAVARRA	**568 823**	**1,4%**	**101,5**
BASKICKO	**2 091 438**	**5,0%**	**100,3**
Alava	290 583	0,7%	101,0
Guipúzcoa	677 348	1,6%	100,4
Vizcaya	1 123 507	2,7%	100,1
LA RIOJA	**285 227**	**0,7%**	**102,1**
CEUTA	**71 414**	**0,2%**	**99,9**
MELILLA	**66 797**	**0,2%**	**100,3**
ŠPANĚLSKO	***42 004 575***	***100,0%***	***101,7***

Zdroj : INE

Seznam map :

Mapa č. 1 : Španělsko počátkem romanizace (rok 27 př. n. l.)
Mapa č. 2 : Španělsko v době Diokleciánových reforem (konec 3. století n. l.)
Mapa č. 3 : Španělsko v polovině 15. století
Mapa č. 4 : Katalánská hrabství koncem 9. století
Mapa č. 5 : Baskicko (7 historických provincií)
Mapa č. 6 : 17 autonomií Španělska
Mapa č. 7 : Autonomní společenství s druhým oficiálním jazykem
Mapa č. 8 : Autonomní společenství se zvláštním režimem financování
Mapa č. 9 : Autonomní společenství s výskytem specifických institucí
Mapa č. 10 : Autonomní společenství s režimem obyčejového civilního práva

Seznam příloh :

Mapa č. 1 : Španělsko počátkem romanizace (rok 27 př. n. l.), 75
Mapa č. 2 : Španělsko v době Diokleciánových reforem (konec 3. století n. l.), 76
Mapa č. 3 : Španělsko v polovině 15. století, 77
Mapa č. 4 : Katalánská hrabství koncem 9. století, 78
Mapa č. 5 : Baskicko (7 historických provincií), 79
Mapa č. 6 : 17 autonomií Španělska, 80
Mapa č. 7 : Autonomní společenství s druhým oficiálním jazykem, 81
Mapa č. 8 : Autonomní společenství se zvláštním režimem financování, 82
Mapa č. 9 : Autonomní společenství s výskytem specifických institucí, 83
Mapa č. 10 : Autonomní společenství s režimem obyčejového civilního práva, 84
Přehled HDP per capita za rok 2003 (autonomní společenství/provincie), 85
Přehled obyvatelstva za rok 2003 (autonomní společenství/provincie), 86

Bibliografie :

Aja, E. (1999) : El estado autonómico, Alianza Editorial, Madrid

Alba, V. (1975) : Catalonia, C. Hurst and Company, London

Albertí Rovira, E. (2001) : Cooperación territorial. In : Aragón, R. (ed.) (2001) : Temas básicos de derecho constitucional, Civitas, Madrid

Altamira, R. (1988) : Historia de la civilización española, Crítica, D.L., Barcelona

Balcells, A. (1996): Catalan Nationalism, St. Martin´s Press, New York

Blas, A., Cotarelo, R., Tezanos, J.F. (1993) : La transición democrática española, Editorial Sistema, Madrid

Cachu Viu, V. (1998) : El nacionalismo Catalán, Quaderns Crema, S.A., Barcelona

Díez Medrano, J. (1995) : Divided Nations, Cornell University Press, Ithaca

Domínguez Ortiz, A. (1976) : El Antiguo Régimen : Los Borbones, Alianza Editorial, Madrid

Dvořák, M. (2003) : Postavení Katalánska v proměnách 20. století v rámci Španělska, bakalářská práce na Institutu politologický studiíí FSV UK, 40 stran rukopisu

Esteban, J. (2000) : Las constituciones de España, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid

Fiala V., Říchová, B. a kol. (2002) : Úloha politických aktérů v procesu decentralizace, Moneta, Olomouc-Praha

García de Corázar, F. (2004) : Historia de España, Editorial Planeta, Barcelona

Generalitat de Catalunya (1995) : Generalitat historiá, Editorial Generalitat, Barcelona

Gispert, C. a Prats, J. (1978): España : un estado plurinacional, Editorial Blume, Barcelona

Gonzales-Trevijano, P. a Rivero, C.N. (1998) : El estado autonómico. Principios, organización y competencias., Editorial Universitas S.A., Madrid

Irujo, A.E. (1989) : Notas acerca del procedimiento de amliación de competencias : Reforma de los estatutos o leyes orgánicas de transferencia o delegación ? In : Alvarez Conde (ed.) (1989) : Diez años de regimen constitucional, Editorial Tecnos S.A., Madrid

Jover Zamora, J.M., Reglá Campistol, J., Seco Serrano, C., Ubieto Arteta, A. (1995) : Dějiny Španělska, Lidové noviny, Praha

Klokočka, V. (1998) : Ústavní systémy evropských států, Linde, Praha

Lavilla Rubira, J.J. (1995) : Colaboración In : Enciclopedia jurídica básica, Civitas, Madrid

Llobera, Joseph R. (1996) : The God of Modernity, Berg, Washington, D.C.

McKay, A. (1977) : Spain in the Middle Ages, Macmillan, London

Otto y Pardo, I. (1986) : Estudios sobre derecho estatal y autonómico, Civitas, Madrid

Pavlíček, V. a kol. (1998) : Ústavní právo a státověda (I. díl, obecná státověda), Linde, Praha

Pérez Royo, J. (2000) : Curso de derecho constitucional, Marcial Pons, Madrid

Rossiter, C. ed. (1999) : The Federalist Papers, Penguin, New York

Royo Villanova, A. (1908) : El Problema Catalán, Imprenta Castellana, Valladolid

Ruipérez J. (1994) : La potección constitucional de la autonomía, Tecnos, Madrid

Říchová, B. (2002) : Úvod do současné politologie, Portál, Praha

Shafir, G. (1995): Immigrants and Nationalists, State University of New York Press, Albany

Solé Tura, J. (1985) : Nacinalidades y nacionalismos en España, Alianza Editorial S.A., Madrid

Teillet, S. (1984) : Des Gothes à la nation Gothique, Société d´éditions Les Belles Lettres, Paris

Ugarte, J. (1998) : La transición en el País Vasco y España, Universidad del País Vasco, Bilbao

Zamora Jover, J.M., Gómez-Ferrer, G., Fusi, J.P. (2001) : España : Sociedad, política y civilización (siglos XIX-XX), Areté, Madrid

Wikipedia, The Free Encyclopedia (online), URL : http://en.wikipedia.org

ABSTRAKT

Představili jsme tzv. „stát autonomií", který představuje specifický druh složeného státu, v němž jsou jeho jednotlivé části nadány vlastními pravomocemi a polem působnosti, jakož i vlastním stupněm politické legitimity. Jednotlivé autonomie jsou zmocněny činit rozhodnutí, která jsou nezávislá na vůli centra. Při analýze tohoto jedinečného modelu decentralizace jsme věnovali pozornost zejména : ústavnímu rámci Španělska, asymetrickým prvkům státu autonomií, modelům spolupráce, dualitě politické moci a španělskému bikameralismu.

ABSTRACT

Title : „Some aspects of decentralization in the State of Autonomies"

We present the „State of Autonomies" as a specific kind of composed political unity, divided into several separate organisations with their own competences and fields of action, as well as a political legitimacy of their own. Different autonomies are political entities capable of making decidions different from those made by the Center. We have analyzed some aspects of this unique model of decentralization such as : Spanish constitutional arrangement, asymetric elements of the State of Autonomies, models of cooperation, duality of political power and Spanish bicameralism.

Teze diplomové práce

Téma :

Vybrané aspekty decentralizace tzv. státu autonomií

Ještě před třiceti lety představovalo Španělsko jeden z nejcentralizovanějších států Evropy. Byla to cena za vítězství frankistických sil v občanské válce a nezbytná podmínka pro 40 let fungování tamější diktatury. Se smrtí Franka v roce 1975 a nástupu jiné generace politiků se dlouze neřešená regionální otázka stala bodem střetu, profilace a zrodu nových politických elit.

Problém nové teritoriální struktury Španělska neznamenal pouze konflikt mezi pohrobky starého režimu a jeho odpůrci (mj. socialisté, komunisté, nacionalistické), ale lítá bitva o podobu a charakter země probíhala i uvnitř jednotlivých politických formací. Velice svízelným se z dnešního hlediska jeví deficit demokratické legitimity řady aktérů v době příprav nové ústavy. V této souvislosti nelze rovněž nevzpomenout na absolutní bojkot baskických reprezentantů v rámci „konstituční debaty" (což se později odrazilo při ústavním referendu v baskických provinciích, kde zvítězil především nezájem (téměř 50% volební neúčast). Přes výše uvedené otazníky Španělé v prosinci 1978 dali zelenou ústřednímu zákonu své země.

Nová demokratická ústava mj. otevřela prostor novému územnímu členění státu a explicitně garantovala právo na autonomii národnostem a regionům Španělska. Poprvé se zde v historii španělského konstitucionalismu objevuje termín „autonomní společenství". V budoucích letech vznikne celkem 17 těchto autonomních společenství s navzájem odlišným statutem. Motivem jejich vzniku už nebude pouze historicky daná státnost jednotlivých oblastí (Baskicko, Katalánsko, Navarra), ale objeví se i tam, kde není pochyb o hlubinném poutu ke španělské koruně (Kastílie, Aragonie, Extremadura). Vzniká tak tzv. „*estado de autonomías*" (stát autonomií).

Záměrem mé práce je zodpovědět otázky, které v dynamice tohoto procesu v posledních desetiletích logicky vyvstávají: Kam zařadit stát autonomií z hlediska tradičních modelů dělby vertikální moci? Jaké jsou základní principy státu autonomií a

jeho faktické důsledky (dualita moci, asymetrie)? Jak lze překonat konstitučně přípustné principy asymetrie a povinnost spolupráce? Proč neodpovídá současná podoba španělského senátu posunu ke kterému došlo v posledních dvou desetiletích? Jaké jsou alternativy jeho reformy? Kam směřuje model španělského státu autonomií?

Osnova diplomové práce :

1. Úvod
1.1. Zaměření práce, základní otázky
1.2. Použitá metodologie a struktura práce

2. Problém státoprávního vymezení „státu autonomií"
2.1. Unitární stát
2.2. Regionální stát
2.3. Federace
2.4. Konfederace a další typy státních forem
2.5. Stát autonomií : kam s ním?
2.6. Shrnutí 2. kapitoly

3. Charakteristika a principy státu autonomií
3.1. Nástin historického vývoje a územní struktury Španělska
3.2. Ústavní principy státu autonomií a jejich důsledky
3.3. Dvojí přístup k autonomii aneb „*café para todos*"
3.4. Instituce autonomních oblastí a otázka faktického dvojvládí
3.5. Shrnutí 3. kapitoly

4. Asymetrie státu autonomií a tzv. „rozlišující faktory (specifika)"
4.1. Konstituce a další normy versus asymetrie
4.2. Jazyk
4.3. Zvláštní režim financování
4.4. Specifické instituce
4.5. Formy a možnosti spolupráce v asymetrickém státě
4.6. Shrnutí 4. kapitoly

5. Senát : brzda v dynamice autonomního procesu
5.1. Aktuální postavení horní komory a možnosti teritoriální reprezentace
5.2. Návrhy reformy a jejich důsledky
5.3. Shrnutí 5. kapitoly

6. Závěr
6.1. Bilance 25 let státu autonomií a možné scénáře budoucího vývoje
6.2. Závěrem

Předběžný seznam bibliografie:

Seznam literatury :

Aja, E. (1999) : El estado autonómico, Alianza Editorial S.A., Madrid

Alba, V. (1975) : Catalonia, C. Hurst and Company, London

Barša, P., Strmiska M. (1999) : Národní stát a etnický konflikt, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno

Balcells, A. (1996): Catalan Nationalism, St. Martin´s Press, New York

Blas, A., Cotarelo, R., Tezanos, J.F. (1993) : La transición democrática española, Editorial Sistema, Madrid

Cachu Viu, V. (1998) : El nacionalismo Catalán, Quaderns Crema, S.A., Barcelona

Díez Medrano, J. (1995) : Divided Nations, Cornell University Press, Ithaca

Echevarría Solozábal, J.J. (1998) : Las bases constitucionales del estado autonómico, McGraw-Hill /Interamericana de España, S.A.U., Madrid

Enterría, E.G. (1985) : Estudios sobre autonomías territoriales, Editorial Civitas S.A., Madrid

Esteban J. a López Guerra, L. (1982) : Los partidos políticos en la España actual, Editorial Planeta, Barcelona

Esteban, J. (2000) : Las constituciones de España, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid

Fiala V., Říchová B. a kol. (2002) : Úloha politických aktérů v procesu decentralizace, Nakladatelství Moneta-FM, Olomouc

Fusi, J.P., Gómez-Ferrer G., Jover Zamora, J.M., (2001) : España : Sociedad, Política y Civilización (Siglos XIX-XX), Editorial debate, S.A., Madrid

Fusi, J.P., Palafox J. (1997) : España 1808-1996. El desafío de la modernidad. Espasa Calpe, S.A., Madrid

Gispert, C. a Prats, J. (1978): España : un estado plurinacional, Editorial Blume, Barcelona

Generalitat de Catalunya (1995) : Generalitat historiá, Editorial Generalitat, Barcelona

Gonzales-Trevijano, P. a Rivero, C.N. (1998) : El estado autonómico. Principios, organización y competencias., Editorial Universitas S.A., Madrid

Hroch, M. (1999) : V národním zájmu, Lidové noviny, Praha

Irujo, A.E. (1989) : Notas acerca del procedimiento de amliación de competencias : Reforma de los estatutos o leyes orgánicas de transferencia o delegación ? In : Alvarez Conde (ed.) (1989) : Diez años de regimen constitucional, Editorial Tecnos S.A., Madrid

Jover Zamora, J.M., Reglá Campistol, J., Seco Serrano, C., Ubieto Arteta, A. (1995) : Dějiny Španělska, Lidové noviny, Praha

Keating, M. (1996): Nations against the State, Macmillan Press, London

Kincl, J. (1983): Všeobecné dějiny státu a práva, Panorama, Praha

Klokočka, V. (1996) : Ústavní systémy evropských států, Linde Praha a.s., Praha

Leguina Villa, J. (1984) : Escritos sobre autonomías territoriales, Editorial Tecnos S.A., Madrid

Linz, J.J.a Stepan, A. (1996) : Problems of democratic transition and consolidation, John Hopkins University Press, Baltimore

Novák, M. (1997) : Systémy politických stran, Sociologické nakladatelství, Praha

Pavlíček, V. a kol. (1998) : Ústavní právo a státověda (I. díl), Linde Praha a.s., Praha

Perez Royo, J. (2000) : Curso de derecho constitucional, Marcial Pons, Madrid

Royo Villanova, A. (1908) : El Problema Catalán, Imprenta Castellana, Valladolid

Rueda, J.C. (1998) : Legislación electoral española (1808-1977), Editorial Ariel S.A., Barcelona

Sartori, G. (1976) : Parties and Party Systems : A Framework for Analysis. Cambridge University Press, New York

Shafir, G. (1995): Immigrants and Nationalists, State University of New York Press, Albany

Soler Llebaria, J. (1998) : Las elecciones autonómicas en Cataluña, Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid

Solé Tura, J. (1985) : Nacinalidades y nacionalismos en España, Alianza Editorial S.A., Madrid

Strmiska, M. (1998) : Regionální strany a stranické systémy, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno