

**Jarosław Marczak**

Uniwersytet Łódzki

## **USTRÓJ I GOSPODARKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W HISZPANII Z PERSPEKTYWY 25 LAT DOŚWIADCZEŃ**

### **1. Wstęp**

W 2006 r. mijają dwie ważne dla hiszpańskiego samorządu terytorialnego rocznice. Jedną związaną jest z przemianami demokratycznymi i utworzeniem trzeciego – regionalnego szczebla samorządu terytorialnego, a dokładnie z upowszechnieniem się regionów – uchwaleniem ich statutów oraz wprowadzeniem w 1981 r. regulacji gospodarki finansowej dla samorządu regionalnego. Drugą rocznicą związaną jest z uczestnictwem Hiszpanii w Unii Europejskiej, a tym samym z dwudziestoma latami doświadczeń samorządu terytorialnego w strukturach unijnych. Biorąc pod uwagę znacznie krótszy staż Polski w Unii Europejskiej, a także polskiego samorządu terytorialnego – hiszpański samorząd lokalny (gminy i prowincje) działał bowiem zawsze, a polskie gminy zostały reaktywowane – można stwierdzić, że Hiszpania może poszczycić się bogatym doświadczeniem, tym bardziej że startowała z niskiego poziomu rozwoju gospodarczego i standardów demokratycznych. Jest oczywiste, że dokonań samorządu hiszpańskiego nie można oceniać wyłącznie w kategoriach sukcesu czy też w kategoriach porażki. Taka ocena byłaby zbyt uproszczona, a do tego nie wносиłaby nic nowego. Poza tym, przy tak złożonym organizmie, przy tylu dokonujących się ciągle zmianach zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, trudno określić, czy założony cel/sukces został osiągnięty, a to jedynie pozwala na jednoznaczną ocenę – pozytywną bądź negatywną. Wymienione rocznice są niewątpliwie wyśmienitą okazją do dokonania różnych analiz i podsumowań, a także pogłębionych ocen. Można je przeprowadzić na płaszczyźnie rozwiązań zarówno organizacyjnych, administracyjnych, jak i prawnych, a także osiągnięć czy też efektów ekonomicznych. Najlepszym rozwiązaniem byłoby porównanie z innymi państwami europejskimi (przede wszystkim z państwami członkowskimi Unii Europejskiej), a w przypadku doświadczeń z tytułu członkostwa w Unii Europejskiej – partycypacja w funduszach

unijnych. Jednakże ograniczone ramy niniejszego artykułu wymagają pragmatycznego podejścia do problemu. Celem zatem jest charakterystyka samorządu terytorialnego w Hiszpanii w ujęciu dynamicznym, z uwzględnieniem regulacji prawnych, w tym – w miarę możliwości – ich zmian, organizacji samorządu terytorialnego i jego struktury, zakresu zadań i kompetencji, środków, jakimi dysponują poszczególne szczeble samorządu.

Jak to zostało już na wstępie stwierdzone, samorząd hiszpański obchodził niedawno swoją dwudziestą piątą rocznicę działalności w demokratycznych warunkach. Związane to było również z jego rekonstrukcją i daleko idącymi przekształceniami. Do czasu uchwalenia konstytucji hiszpańskiej samorząd terytorialny ograniczał się do samorządu lokalnego o dwóch szczeblach: gminy i prowincje. Konstytucja hiszpańska wprowadziła szczebel regionalny – wspólnoty autonomiczne, o bardzo szerokich kompetencjach i zadaniach. W ramach państwa reżimowego samorząd terytorialny był bardzo ograniczony w swoich kompetencjach, wypełniając przede wszystkim zadania administracji państwowej (rządowej) i będąc jej podporządkowanym. Po śmierci dyktatora w 1975 r. rozpoczęły się przemiany demokratyczne, choć nie odbywało się to ani łatwo, ani szybko. Elementem stabilizującym państwo i stanowiącym wyraźną granicę między reżimowym systemem a nowym systemem demokratycznym była właśnie Konstytucja z 29 grudnia 1978 r. Ona wyznacza także granice funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Należy zaznaczyć, że fundamentem hiszpańskiego samorządu terytorialnego są wspólnoty autonomiczne, czyli poziom regionalny. Gminy odgrywają bardzo ważną rolę, lecz ich pozycja w systemie demokratycznym uległa zmianie przede wszystkim w sensie politycznym. Natomiast z punktu widzenia zagadnień organizacyjnych czy finansowych zastosowane zmiany nie miały tak istotnego znaczenia jak powołanie wspólnot autonomicznych. Z kolei prowincje odgrywają rolę dosyć ograniczoną, podobnie jak polskie powiaty. Z tych względów uwaga zostanie poświęcona głównie wspólnotom autonomicznym jako fundamentowi państwa autonomii, jak określa się Hiszpanię.

## 2. Aspekty historyczne

Samorząd terytorialny w Hiszpanii charakteryzuje się ciągłością historyczną. Właśnie historia bardzo silnie odciska piętno na jego organizacji, uprawnieniach, podziale terytorialnym, nazewnictwie i innych aspektach życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Jednym z najstarszych relikwów historycznych w samorządzie terytorialnym jest zasada *foral*<sup>1</sup>, wywodząca się ze średniowiecza. Regiona-

---

<sup>1</sup> Zasada *foral*, mająca zastosowanie w kilku prowincjach, obejmuje aspekty dotyczące prawa cywilnego oraz finansowania samorządu regionalnego. Ten ostatni przypadek zostanie jeszcze rozwinięty. Odnośnie do zasady *foral* w prawie cywilnym zob. [1].

lizacja Hiszpanii ma swoje korzenie w średniowieczu, kiedy to istniało wiele księstw i królestw, których rola i znaczenie ulegały zmianie, w miarę jak następowała rekonkwista, czyli wyzwolenie Półwyspu Iberyjskiego spod panowania arabskiego. Na terenach wyzwolonych rozwijały się miasta chrześcijańskie, w których wykształciły się pierwowzory instytucji i ich organizacji z terminologią stosowaną do dzisiaj: *el consejo* (rada miejska), której przewodniczył *el alcaide* lub *el alcalde*<sup>2</sup>. Hiszpańska nazwa regionu<sup>3</sup> *la comunidad* oznaczająca wspólnotę, społeczność, wykształciła się na początku XVI w. podczas powstania przeciw królowi [14, s. 132]. Określenia zarządów wspólnot autonomicznych wywodzą się od określenia stałych przedstawicielstw dworu królewskiego (*las Cortes*), *Generalitat* w Katalonii, *Diputació* w Aragonii [14, s. 104]. Również wspomniana zasada *foral* wywodzi się od terminu *fueros* – prawa lokalne, które przez długi czas, w różnych częściach Hiszpanii, musieli potwierdzać panujący. W miarę wzmacniania się władzy absolutnej następowało likwidowanie praw lokalnych (przywilejów), które zostały jedynie w Nawarrze i prowincjach wchodzących w skład Kraju Basków. Współczesny samorząd terytorialny sięga do tradycji, ale głównie w celu podkreślenia swojej specyfiki, odrębności lub – tak jak w przypadku Katalończyków i Basków – z pobudek nacjonalistycznych.

### 3. Aspekty organizacyjne

Samorząd terytorialny w Hiszpanii jest trójszczeblowy. Tworzą go: gminy (*los municipios*), prowincje (*las provincias*) i wspólnoty autonomiczne (*las comunidades autónomas*). Dwa pierwsze szczeble są samorządem lokalnym i tak najczęściej są określane w Hiszpanii – zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w terminologii oficjalnej, w tym w aktach prawnych – korporacje lokalne (*las corporaciones locales*). Największe znaczenie posiada wspólnota autonomiczna, choć konstytucja hiszpańska nie faworyzuje żadnego szczebla samorządu (w polskiej konstytucji znajduje się zapis, że: „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina” – art. 164 ust. 1). Wynika to z jej znaczenia dla demokratycznych przemian po okresie reżimu frankistowskiego. Wspólnoty autonomiczne posiadają pewien zakres władztwa nad gminami.

#### Gmina

W stosunku do powierzchni kraju oraz do liczby mieszkańców w Hiszpanii gmin jest znacznie więcej niż w Polsce – 8109<sup>4</sup>. Gminy hiszpańskie są bardzo

<sup>2</sup> Oba terminy są pochodzenia arabskiego, przy czym w praktyce hiszpańskiej termin *los alcaldes* oznacza sędziego. Por. [14, s. 87].

<sup>3</sup> Region także jest określane tym mianem po hiszpańsku, ale chodzi o rodzimą nazwę tego szczebla samorządowego.

<sup>4</sup> W połowie lat 90. było ich 8096. Por. [8, s. 306].

zróznicowane: aż 11,65% (945) gmin liczy mniej niż 100 mieszkańców<sup>5</sup>, 101-250 – 20,2% (1638), 251-1000 – 28,87% (2341), czyli 60,72% (4924) gmin liczy do 1000 mieszkańców, gminy liczące 1001-2000 mieszkańców stanowią 12,15% (985), 2001-5000 – 12,28% (996), łącznie gminy do 5000 mieszkańców stanowią ponad 85% ich stanu. Gmin z liczbą mieszkańców w przedziale 5001-10 000 jest 6,55% (531), 10 001-20 000 – 4,18% (339), 20 001-50 000 – 2,52% (204), 50 001-100 000 – 0,9% (73), a udział gmin powyżej 100 000 mieszkańców wynosi 0,70% (57). Natomiast pod względem liczby mieszkańców relacje te wyglądają inaczej. Gminy do 5000 mieszkańców zamieszkuje 6 047 331 mieszkańców, co stanowi 14,2% ogółu mieszkańców Hiszpanii, 5001-20 000 – 8 420 207, co stanowi 19,7%, 20 001-50 000 – 6 021 723 mieszkańców, czyli 14,1%, 50 001-100 000 – 4 927 484 mieszkańców, co stanowi 11,5% i 57 gmin powyżej 100 000 mieszkańców zamieszkiwało 17 300 339 mieszkańców, co stanowi 40,5% całej populacji.

Tabela 1. Charakterystyka gmin hiszpańskich według ich liczby i mieszkańców w 2004 r.

Podział gmin według liczby mieszkańców	Liczba gmin	%	% gmin do 1000 mieszkańców	% gmin do 5000 mieszkańców	Liczba mieszkańców według wielkości gmin	%
Do 100	945	11,65	60,72	85,15	6 047 331	14,2
101-250	1 638	20,20				
251- 1 000	2 341	28,87				
1 001- 2 000	989	12,15				
2 001- 5 000	996	12,28	-	-	8 420 207	19,7
5 001- 10 000	531	6,55	-	-		
10 001- 20 000	339	4,18	-	-	6 021 723	14,1
20 001- 50 000	204	2,52	-	-		
50 001-100 000	73	0,90	-	-	4 927 484	11,5
Powyżej 100 000	57	0,70	-	-	17 300 339	40,5
Razem	8 109	100,00	-	-	42 717 084	100,0

Źródło: [2, s. 105 i 107].

Tak duże rozdrobnienie powoduje wiele problemów z działaniem gmin, a ponadto determinuje wyższe koszty obsługi. Wymusza to różne związki gmin. Gminy mogą łączyć się w inne organizmy, takie jak: *comarcas*<sup>6</sup>, *mancomunidades*, *áreas metropolitanas*. W 2004 r. istniało 981 *mancomunidades*, które grupowały 6185 gmin [2, s. 110]. Gminy łączą się w *mancomunidades* w różnych celach, np. wy-

<sup>5</sup> Do gmin do 100 mieszkańców nie stosuje się zasad wyborów do organów przedstawicielskich. Odbywają się zebrania wszystkich uprawnionych.

<sup>6</sup> Trudno jest oddać precyzyjnie znaczenie tego terminu. Jest to, najczęściej, związek gmin o wspólnych cechach geograficznych. Jednak różnica między *comarca* i *mancomunidad* jest mało uchwytna, cele bowiem je łączące mogą być takie same. Por. [13, s. 570].

wozu śmieci, budowy oczyszczalni ścieków czy prowadzenia opieki społecznej i in. Obszar metropolitarny związany jest ze zgrupowaniem małych gmin wokół jednej dużej, centralnej, i stworzeniem określonych zasad, przede wszystkim finansowych, chroniących małe gminy przed negatywnym oddziaływaniem metropolii. Obecnie istnieją trzy takie obszary – Madryt, Barcelona i Walencja.

Władzami gminy są: wójt, zastępcy wójta i plenum, które są we wszystkich gminach. W gminach powyżej 5000 mieszkańców (a w mniejszych, jeżeli zostało to zawarte w ich statucie lub zgodnie z postanowieniami właściwego plenum) powołuje się Komitet Administracyjny (*la Comisión de Gobierno*). Wszystkie ugrupowania polityczne, które zdobyły mandaty w wyborach gminnych, mają prawo uczestniczyć w wymienionych organach poprzez swoich radnych. Pozostałe organy, które pełnią funkcję uzupełniającą wobec wymienionych organów, są określone i regulowane przez właściwe gminy w ich statutach. Ustawodawstwo Wspólnot Autonomicznych może narzucić gminom obowiązek tworzenia jeszcze innych organów gminnych, niż już wspomniane.

Wójt (*el Alcalde*), czyli przewodniczący Korporacji, ma prawo:

- kierowania zarządem i administracją gminną,
- reprezentowania rady gminnej,
- zwoływania sesji plenarnych i przewodniczenia im,
- zarządzania, nadzorowania i pobudzania usług i robót gminnych,
- ustanawiania obwieszczeń (*los bandos*),
- rozwijania działalności gospodarczej zgodnie z zatwierdzonym budżetem,

dysponowania wydatkami w zakresie własnych kompetencji, przeprowadzania operacji kredytowych (z pewnymi ograniczeniami).

Plenum (*el Pleno*), które tworzą wszyscy radni, kieruje wójt. Plenum ma następujące podstawowe prawa:

1) inspekcji i kontroli organów zarządu,

2) podejmowania decyzji dotyczących uczestnictwa w organizacjach ponadgminnych; zmiany granic gminy; tworzenia lub likwidacji gminy; zmiany nazwy lub siedziby gminy itd.,

3) zatwierdzania statutu i regulaminu,

4) określania środków własnych o charakterze podstawowym; zatwierdzania i zmiany budżetu; dysponowania wydatkami w zakresie swoich kompetencji; zatwierdzania sprawozdań – wszystko musi być zgodne z regulacjami ustawy o finansach lokalnych (*Ley de Haciendas Locales*).

Komitet Administracyjny tworzą radni, najwyżej 1/3 ich stanu, wybrani z plenum w wolnych wyborach. Do jego obowiązków należy wspieranie wójta w jego obowiązkach. Zakres praw komitetu zależy od przekazania mu ich przez wójta lub inne organy gminne. Ma zatem charakter bardzo ograniczony.

## Kompetencje i zadania gminy

Gmina, kierując się swoimi interesami i nie przekraczając obszaru swoich kompetencji, może promować wszystkie rodzaje działalności i świadczyć w szerokim zakresie usługi publiczne, zapewniające zaspokojenie potrzeb i aspiracji mieszkańców wspólnoty. Zakres kompetencji gminy określa ustawodawstwo państwowe i wspólnot autonomicznych.

Kompetencje gminy są następujące:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa w miejscach publicznych,
  - 2) regulacja ruchu pojazdów i osób na drogach publicznych,
  - 3) ochrona cywilna, prewencja i eliminacja pożarów,
  - 4) regulacja, zarządzanie, wykonanie i dyscyplina urbanistyczna; promowanie i kierowanie sektorem budownictwa mieszkaniowego i zasobami mieszkaniowymi, parkami i ogrodami, chodnikami na publicznych ulicach miejskich, utrzymanie ulic i dróg wiejskich,
  - 5) troska o dziedzictwo historyczne i artystyczne,
  - 6) ochrona środowiska naturalnego,
  - 7) zaopatrzenie (w żywność), utrzymywanie rzeźni, jarmarków, targowisk oraz ochrona użytkowników i konsumentów,
  - 8) ochrona zdrowia publicznego,
  - 9) udział w zarządzaniu podstawową opieką medyczną,
  - 10) utrzymywanie cmentarzy i zapewnienie usług pogrzebowych,
  - 11) świadczenie usług społecznych oraz promocja i resocjalizacja społeczna,
  - 12) zaopatrzenie w wodę i oświetlenie miejsc publicznych oraz utrzymanie czystości na ulicach,
  - 13) utrzymywanie osobowego transportu publicznego,
  - 14) aktywizowanie lub zakładanie obiektów kulturalnych i sportowych, organizacja czasu wolnego i turystyka,
  - 15) uczestnictwo w programowaniu kształcenia i współpraca z administracją oświatową w tworzeniu, budowie i utrzymaniu ośrodków kształcenia publicznego.
- Gminy wykonują również, na mocy odpowiednich ustaw, zadania zlecane przez państwo lub wspólnoty autonomiczne.

## Prowincja

Prowincji jest 50. Tylko trzy z nich mają specyficzny charakter, mieszczą się bowiem na dwóch archipelagach: dwie na Wyspach Kanaryjskich i jedna na Balearach. Ma to dla tych prowincji duże znaczenie organizacyjne<sup>7</sup>, zwłaszcza przy

<sup>7</sup> Baleary składają się z czterech wysp, mających własne zarządy, określane mianem Rady Wyspiarskiej (*el Consejo Insular*). Ponieważ jest to wspólnota autonomiczna jednoprowincyjna, przeto członkowie Rad Wyspiarskich są wybierani do parlamentu tej wspólnoty. Rady Wyspiarskie nie są jednoznaczne z gminami. Tych na Balearach jest 67. Wyspy Kanaryjskie są wspólnotą autonomiczną składającą się z dwóch prowincji, położonych na siedmiu wyspach, z których każda ma swój zarząd, określane mianem Rady Wyspiarskiej (*el Cabildo Insular*). W związku z tą sytuacją prowincje są ugrupowaniami Rad Wyspiarskich, noszącymi nazwę *Mancomunidades*.

wyborach oraz w pewnych aspektach finansowych. Cztery inne prowincje: trzy tworzące Kraj Basków oraz jedna tworząca Nawarrę mają specyficzne uregulowania gospodarki finansowej – wspomnianą już zasadę *foral*.

**Władze prowincji.** Władzami prowincji są: prezydent, wiceprezydenci, komitet administracyjny i plenum, które to organy występują we wszystkich radach prowincji (*las Diputaciones*). Pozostałe organy są tworzone na takich samych zasadach jak w gminach.

Plenum Rady Prowincji tworzą prezydent i deputowani. Do plenum należy:

- 1) organizacja Rady Prowincji,
- 2) zatwierdzanie regulaminów,
- 3) zatwierdzanie i zmiana budżetu; dokonywanie wydatków w granicach swoich kompetencji, zatwierdzanie sprawozdań prowizorycznych, zgodnie z przepisami ustawy o finansach lokalnych,

- 4) zatwierdzanie planów,

- 5) kontrola i nadzór nad organami zarządu,

- 6) zmiana kwalifikacji prawnej majątku prowincji.

Z kolei prezydent Rady Prowincji:

- 1) kieruje zarządem i administracją prowincji,

- 2) reprezentuje Radę Prowincji,

- 3) zwołuje i przewodniczy plenum,

- 4) kieruje, nadzoruje oraz aktywizuje usługi i roboty, które przyznane są prowincji,

- 5) zarządza wykonaniem usług zleconych przez wspólnoty autonomiczne,

- 6) rozwija działalność gospodarczą zgodnie z zatwierdzonym budżetem, dokonuje wydatków w zakresie własnych kompetencji, przeprowadza operacje kredytowe (z pewnymi ograniczeniami).

Komitet Administracyjny jest określony w taki sam sposób jak w przypadku gmin.

**Kompetencje prowincji.** Kompetencje prowincji, określone ustawami państwowymi i wspólnot autonomicznych, obejmują różnorodne obszary działalności publicznej, przede wszystkim:

- 1) koordynację świadczenia usług gminnych, aby zapewnić porównywalny ich poziom, zgodnie z zasadami solidarności i równowagi międzygminnej, w obszarze polityki gospodarczej i społecznej,

- 2) pomoc i koordynacja prawna, gospodarcza i techniczna gminom, szczególnie słabiej rozwiniętym gospodarczo i zarządzanym,

- 3) świadczenie usług ponadgminnych oraz ponadprowincyjnych,

- 4) wspieranie i kierowanie swoistymi sprawami prowincji.

Zarówno zasady organizacji, jak i zakres kompetencji gmin i prowincji w odpowiednich przepisach są ujęte szerzej. Do tego dochodzi bardzo szerokie orzecznictwo. Uwzględnianie zatem bardzo szczegółowych przepisów miałyby się z celem. Przedstawione zostały najważniejsze rozwiązania.

### Wspólnoty autonomiczne

Istnieją dwa miasta autonomiczne: Ceuta i Melilla, oraz 17 wspólnot autonomicznych. Część rozwiązań dotyczących wspólnot autonomicznych jest stosowana do tych dwóch niewielkich enklaw na wybrzeżu afrykańskim. Wspólnoty autonomiczne są niejednorodne pod bardzo różnymi względami. Najważniejszy podział związany jest z systemem finansowania – zasada *común* – 15 wspólnot autonomicznych, i zasada *foral* – Kraj Basków i Nawarra. Ponadto siedem wspólnot autonomicznych jest jednoprowincyjnych (por. tab. 2).

Organizację wspólnot autonomicznych określają konstytucja (art. 152) oraz ich statuty, będące swego rodzaju konstytucjami dla wspólnot. Na mocy konstytucji wspólnoty autonomiczne są reprezentowane przez: zgromadzenia legislacyjne (*la Asamblea Legislativa*), zwane również parlamentem, wydające akty prawne z mocą ustawy; zarząd<sup>8</sup> (*el Consejo de Gobierno*), z funkcjami wykonawczymi i administracyjnymi; prezydenta (*el Presidente*), wybieranego przez zgromadzenie legislacyjne spośród swoich członków i mianowanego przez króla, odpowiadającego za kierowanie zarządem oraz politycznie, wraz z członkami zarządu, przed zgromadzeniem. Szczegółowe regulacje, w tym również nazewnictwo, zawiera statut każdej wspólnoty, zatwierdzany przez Kortezy Generalne (parlament hiszpański).

**Zadania.** Do zadań wspólnot autonomicznych należą:

- 1) organizacja własnych instytucji samorządowych,
- 2) zmiana obszaru gminnego, rozumianego jako terytorium, oraz pełnienie funkcji, które należą do administracji państwowej, dotyczących korporacji lokalnych, która przenosi je na drodze ustawodawczej na przepisy lokalne,
- 3) zarządzanie terytorium, sprawami urbanistycznymi i mieszkaniowymi,
- 4) prace publiczne z zakresu zadań wspólnot autonomicznych na ich terytorium,
- 5) troska o koleje i autostrady, których trasy przebiegają wyłącznie przez obszar wspólnoty autonomicznej, oraz w tych samych granicach, o transport kolejowy i drogowy oraz koleje linowe,
- 6) troska o porty ratunkowe (*los puertos de refugio*), porty i lotniska sportowe i wszystkie inne, niekomercyjne,
- 7) troska o rolnictwo i hodowlę, zgodnie z generalnymi zasadami gospodarki,
- 8) troska o lasy i użytki leśne,
- 9) zarządzanie w zakresie ochrony środowiska,
- 10) projektowanie, budowa i eksploatacja urządzeń wodociągowych, kanałów i gruntów nawadnianych będących w zakresie zadań wspólnot autonomicznych; wody mineralne i termalne,
- 11) rybołówstwo na wodach wewnętrznych, połowy małż i pozostałych skorupiaków; polowania i wędkarstwo rzeczne,

---

<sup>8</sup> Bliższe byłoby określenie rząd, jednakże zbyt silnie jest to związane systemem federacyjnym, Hiszpania zaś jest państwem unitarnym.



- 12) organizacja świąt lokalnych,
- 13) wspieranie rozwoju gospodarczego wspólnoty autonomicznej za pomocą środków wyznaczonych przez politykę gospodarczą państwa,
- 14) troska o rzemiosło,
- 15) utrzymywanie muzeów, bibliotek i konserwatoriów w obszarze wspólnoty autonomicznej,
- 16) dbałość o zabytki będące w gestii wspólnot autonomicznych,
- 17) wspieranie kultury, badań i – w każdym przypadku – nauczanie języka wspólnoty autonomicznej,
- 18) promocja i wprowadzanie porządku w zakresie turystyki na swoim obszarze,
- 19) promocja sportu i właściwego odpoczynku,
- 20) organizacja pomocy społecznej,
- 21) utrzymywanie służby zdrowia i zapewnienie higieny,
- 22) nadzór i ochrona własnych obiektów i instalacji; współdziałanie z policją lokalną w granicach określonych odpowiednimi ustawami.

Wspólnoty autonomiczne po upływie pięciu lat mogą rozszerzać sukcesywnie zakres swoich kompetencji i zadań o część tych, które znajdują się w kompetencji państwa. Od 2002 r. wszystkie przewidziane dla wspólnot autonomicznych kompetencje zostały im przekazane. Państwo zachowało tylko te kompetencje, które są niezbędne. Katalog 32 kompetencji zawiera konstytucja hiszpańska (art. 149<sup>9</sup>).

### 3. Aspekty regulacji prawnych

Podstawowym aktem prawnym, wyznaczającym ramy dla działalności samorządu terytorialnego w Hiszpanii, jest jej konstytucja. Najwięcej miejsca konstytucja poświęca wspólnotom autonomicznym – 1/10 jej artykułów. Szczegółowo sprawy samorządu terytorialnego regulują ustawy organiczne, ustawy zwykłe, dekrety królewskie – ustawy i rozporządzenia. Korporacje lokalne także obowiązuje ustawodawstwo wspólnot autonomicznych, na terenie których się znajdują. Odrębne są akty prawne regulujące działalność wspólnot autonomicznych i korporacji lokalnych.

Podstawowe akty prawne korporacji lokalnych:

- a) Ustawa 17/1985 z dnia 2 kwietnia 1985 r., regulująca podstawy ustroju lokalnego (*Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local*),
- b) Dekret królewski, ustawa, tekst obejmujący rozporządzenia prawne obowiązujące w materii ustroju lokalnego [podstawowy w określonych aspektach] (*Real Decreto – Ley: Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local. Básico en ciertos aspectos*). 781/1986 de 18 abril de 1986,
- c) Ustawa regulująca finanse lokalne (*Ley 39/1988 de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales*), uwzględniająca wszystkie zagadnienia dotyczące źródeł dochodów korporacji lokalnych – gmin i prowincji.

<sup>9</sup> Wykaz tych kompetencji znajduje się także w [12, s. 364-365].

## 2. Podstawowe akty prawne wspólnot autonomicznych:

a) Ustawa organiczna 8/1980 z dnia 22 września 1980 r. o finansowaniu wspólnot autonomicznych (*la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas – LOFCA*). Wymieniona ustawa ma fundamentalne znaczenie dla wspólnot autonomicznych,

b) Ustawa 21/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r., regulująca środki fiskalne i administracyjne systemu finansowania wspólnot autonomicznych (*la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, reguladora de medidas fiscales y administrativas del sistema de financiación autonómica*),

c) Ustawa 22/2001 z 27 grudnia regulująca Fundusze Wyrównania Międzyterytorialnego (*la Ley 22/2001 de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial*),

d) Ustawa organiczna 5/2001 z dnia 13 grudnia 2001 r., uzupełniająca ustawę generalną o równowadze budżetowej (*la Ley orgánica 5/2001 de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*).

## 4. Aspekty instytucjonalne

Funkcjonowanie samorządu nie jest łatwe, nawet wtedy, gdy ma przyznaną autonomię, tak jak w Hiszpanii. Trudność wynika z tego, że między zadaniami, kompetencjami i środkami finansowymi nie zachodzi równość. Najczęściej najbardziej niewystarczające są środki finansowe. Najwięcej jest zadań, natomiast kompetencje znajdują się pomiędzy nimi. Relacje te, zróżnicowane w różnych krajach, wynikają z woli ustawodawcy i państwa (rządu). Z jednej strony są to ustawy i inne przepisy, które regulują wszelkie aspekty samorządu terytorialnego, z drugiej zaś określone granice swobody, które te przepisy pozostawiają odpowiednim władzom samorządowym. Niestety, często bywa tak, że samorząd terytorialny jest w dużym stopniu ubezwłasnowolniony. Jego granice swobody są wąskie. Nie ma on większego wpływu na kształtowanie swoich dochodów, a w zakresie wydatków jego samodzielność limitują narzucone zadania obligatoryjne oraz sztywne zasady publicznej gospodarki finansowej. Trudności dodatkowo pogłębiają mechanizmy przyznawania środków i zadań oraz okres obowiązywania tych rozwiązań i moment podejmowania decyzji, np. wynikający z prac nad budżetem państwa. Z tego więc względu należy zwrócić uwagę na bardzo interesujące rozwiązania instytucjonalne stosowane w Hiszpanii. Dotyczą one całości samorządu terytorialnego lub wspólnot autonomicznych, lub korporacji lokalnych.

Prezentacje otwiera Senat – izba wyższa parlamentu hiszpańskiego. Jest to izba samorządowa. Skład jej jest następujący: 4 mandaty posiada każda prowincja, oprócz Wysp Kanaryjskich i Balearów. Gran Canaria, Majorka, Teneryfa mają po 3 mandaty, 7 wysp z tych dwóch archipelagów po 1 mandacie, Ceuta i Melilla, miasta na prawach autonomii, po 2 mandaty, co daje razem 208 mandatów.

51 mandatów posiadają wspólnoty autonomiczne według klucza przedstawionego w tabeli 2. Liczba mandatów jest uzależniona od liczby mieszkańców [7, art. 165]. Każda wspólnota autonomiczna ma 1 senatora oraz – dodatkowo – 1 na każdy milion mieszkańców.

Tabela 2. Podział mandatów w Senacie między wspólnoty autonomiczne

Wspólnota autonomiczna	Liczba mandatów	Liczba prowincji	Wspólnota autonomiczna	Liczba mandatów	Liczba prowincji
Andaluzja	8	8	Walencja	5	3
Aragonia	2	3	Estremadura	2	2
Asturia	2	1	Galicja	3	4
Baleary	1	1	Madryt	6	1
Wyspy Kanaryjskie	2	2	Murcja	2	1
Kantabria	1	1	Nawarra	1	1
Kastyliia-La Mancza	2	5	Kraj Basków	3	3
Kastyliia i Leon	3	9	Rioja	1	1
Katalonia	7	4			
Razem				51	50

Źródło: [7].

Do wyłącznych kompetencji Senatu należą m.in.: zatwierdzanie umów zawieranych pomiędzy wspólnotami autonomicznymi; przeprowadzanie nadzoru parlamentarnego nad projektami inwestycyjnymi, finansowanymi z Funduszu Wyrównania Międzyterytorialnego przez Komisję Zarządzającą tym Funduszem; upoważnienie rządu do podjęcia odpowiednich środków wobec wspólnoty autonomicznej, która nie wywiązuje się z obowiązków konstytucyjnych lub innych praw; wyrażanie zgody na rozwiązanie przez rząd organu korporacji lokalnej, która w sposób rażący narusza porządek konstytucyjny i prawny [2, s. 70 i 71].

Drugim organem, który należy wymienić, jest Rada Polityki Fiskalnej i Finansowej (*el Consejo de Política Fiscal y Financiera – CFFF*). Rada ta jest tworzona przez Ministerstwo Gospodarki i Finansów Publicznych, Ministerstwo Administracji Publicznej (podlegają mu wspólnoty autonomiczne i korporacje lokalne) oraz radców ds. finansów publicznych każdej wspólnoty lub miasta autonomicznego [3, s. 98]. Rada jest organem konsultacyjnym, do której należy rozpoznawanie następujących spraw: koordynacja polityki budżetowej wspólnot autonomicznych z polityką państwa; analiza (*el estudio*) i określenie kryteriów podziału środków Funduszu Wyrównania Międzyterytorialnego, analiza, opracowanie i kontrola stosowanych metod kalkulacji kosztów usług przekazanych wspólnotom; koordynacja polityki zadłużania; koordynacja polityki inwestycji publicznych, a także wszystkie inne obszary działalności finansowej wspólnot autonomicznych i państwa, wymagające ścisłej koordynacji. Jest to niezwykle ważne ciało, które przygotowuje modele finansowania dla wspólnot autonomicznych na kolejne okresy pięcioletnie. Na

szczególne podkreślenie zasługuje to, że wspólnoty autonomiczne oraz korporacje lokalne nie są zaskakiwane w ostatniej chwili nowymi, często innymi rozwiązaniami organizacyjnymi, administracyjnymi czy finansowymi, oraz to, że z wyprzedzeniem znają kwoty środków, które będą miały do dyspozycji w okresach kilkuletnich (pięcioletnich, wysokość zaś środków na następne pięcioletcie jest ściśle powiązana z poprzednimi kwotami). Pozwala to na planowanie długookresowe i oderwanie samorządu terytorialnego od ewentualnych politycznych zawirowań na szczeblu państwa.

Konferencje sektorowe (*las Conferencias Sectoriales*) są bardzo ciekawym rozwiązaniem stosowanym w Hiszpanii [4]. Podstawy prawne do ich powołania i działania zostały zawarte w Ustawie organicznej z 1983 r. o harmonizacji procesu autonomicznego. Konferencje sektorowe odpowiednich ministrów i radców wspólnot autonomicznych są ciałami dynamicznymi, powoływanymi do „wymiany punktów widzenia i rozważania wspólnego problemów każdego sektora i projektowanych działań, aby je przedstawić i znaleźć rozwiązanie” [4, s. 10]. Każda konferencja sektorowa obraduje dwa razy w roku. Dotychczas powołano następujące konferencje sektorowe, które noszą także sobie właściwe nazwy: Rada Polityki Fiskalnej i Finansowej, Międzyterytorialna Rada ds. Narodowego Systemu Zdrowia, Konferencje sektorowe ds. rolnictwa i rozwoju wsi, ds. edukacji, ds. konsumpcji, ds. środowiska naturalnego, ds. mieszkalnictwa i urbanistyki, ds. transportu, ds. stosunków ze wspólnotami europejskimi, ds. socjalnych, ds. rybołówstwa, ds. kobiet, ds. pracy. Ujęcie takiego ciała jak konferencja sektorowa w ustawie organicznej<sup>10</sup> świadczy o jego wysokiej randze. Trzeba jednak dodać, że powołanie Konferencji wymusiło życie, a konkretnie – rosnące lawinowo skargi, rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny. Rząd centralny musi uwzględniać w swoich działaniach stanowisko wspólnot autonomicznych. Dzięki konferencjom można uniknąć wielu błędów i konfliktów międzyregionalnych oraz między wspólnotami autonomicznymi (wspólnotą autonomiczną) a państwem.

Nowym organem (2004 r.) współpracy rządu i wspólnot autonomicznych jest Konferencja Prezydentów (*la Conferencia de Presidentes*), którą tworzą premier i prezydenci rządów wspólnot. Jest to ciało o silniejszym charakterze politycznym niż wcześniej wymienione.

Hiszpańska Federacja Gmin i Prowincji (*la Federación Española de Municipios y Provincias*) jest organizacją zrzeszającą ponad 6100 gmin i prowincji. Jej rola i zadania związane są ze wspieraniem członków we wszystkich aspektach ich dotyczących i wyrażanie ich stanowiska przed władzami centralnymi.

---

<sup>10</sup> Jest to, po ustawie konstytucyjnej, najwyższy akt prawny w Hiszpanii. Oprócz ustaw organicznych, inaczej bazowych czy też podstawowych, są też zwykle ustawy i dekrety królewskie.

## 5. Rozwiązania ekonomiczne

Zasadniczą sprawą dla samorządu terytorialnego jest gospodarka finansowa. Należy jednak podkreślić odrębność w finansowaniu samorządu lokalnego i samorządu regionalnego.

Gospodarka finansowa korporacji lokalnych jest ustabilizowana. Wprowadzane zmiany są niewielkie, przede wszystkim w zakresie udziałów w dochodach podatkowych państwa. Podstawowymi dochodami gmin są: daniny i ceny publiczne, transfery, dochody majątkowe i dochody z operacji finansowych [13, s. 571 i nast.]. Gminy dysponują pięcioma podatkami. Trzy mają charakter obligatoryjny: podatek od działalności gospodarczej, podatek od nieruchomości (katastralny) i podatek od środków transportowych. Podatek od przyrostu wartości terenów o charakterze miejskim oraz podatek od budowli, instalacji i robót mają charakter fakultatywny. Gospodarka finansowa prowincji jest najbardziej ograniczona. Nie dysponują one własnymi podatkami. Pozostają im zatem ceny publiczne, transfery, dochody majątkowe i dochody z operacji finansowych.

Gminy i prowincje mogą zaciągać kredyty i pożyczki.

Gospodarka finansowa wspólnot autonomicznych ulegała ciągłym, ale konsekwentnym zmianom, polegającym na zwiększaniu uprawnień wspólnot autonomicznych [9, s. 465 i nast.]. Aktualny system finansowania wspólnot autonomicznych: „został [...] wprowadzony na mocy Porozumienia Rady Polityki Fiskalnej i Finansowej z dnia 27 lipca 2001 r. o systemie finansowania wspólnot autonomicznych na zasadach wspólnych (*Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*) poprzez zmianę ustawy organicznej o finansowaniu wspólnot autonomicznych (LOFCA [5]) oraz uchwalenie ustawy regulującej środki fiskalne i administracyjne nowego systemu finansowania wspólnot autonomicznych według zasad wspólnych oraz miast o statusie autonomicznym [6]. Zmiany obowiązujące od 2002 r. są znaczne i znaczące. Wynikają one z rozszerzenia zakresu zadań wspólnot autonomicznych oraz zwiększania współodpowiedzialności (*la corresponsabilidad*) wspólnot autonomicznych, generalnie zaś ze zwiększania autonomii.

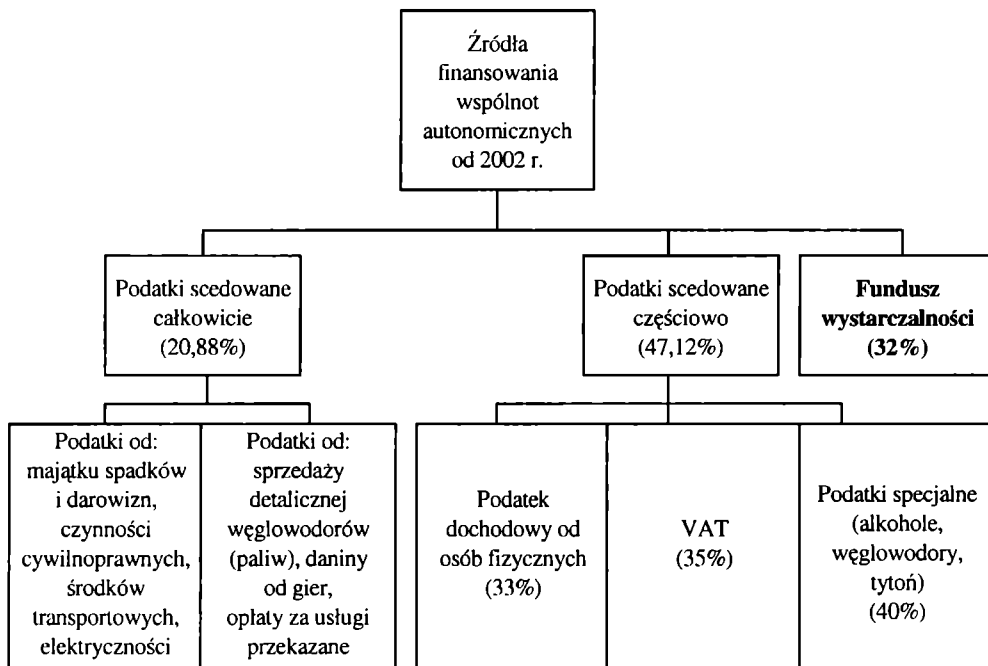
Znaczenie nowego modelu wynika z tego, że całkowicie przebudowano system zasilania w transfery nieuwarunkowane (*las transferencias incondicionadas*), zastępując dotychczasowy system oparty na udziałach w dochodach państwa (*PIE – participación en los ingresos del Estado*) Funduszem Wystarczalności. „Funkcjonowanie Funduszu Wystarczalności i jego rolę w nowym systemie finansowania wyznaczyły dwie zasadnicze sprawy; na pierwszym miejscu forma określania jego wysokości (kwoty), na drugim miejsce ewolucja w czasie” [16, s. 45].

C. Monasterio Escudero wskazuje następujące cechy, charakteryzujące nowe rozwiązania: model zintegrowany, powszechnie dostępny i dający się zastosować we wszystkich wspólnotach autonomicznych, trwały w czasie, wzmacniający autonomię

fiskalną, uwzględnia ograniczenia unijne w zakresie zarówno ceł jak i zadłużenia, (częściowa) konsensualność systemu [16, s. 32-37].

Integrację systemu przedstawia rys. 1. Widać na nim wyraźnie, że istnieją w zasadzie trzy źródła finansowania wspólnot: dwa podatkowe: podatki całkowicie i częściowo scedowane, oraz jedyny transfer: Fundusz Wystarczalności.

Fundusz Wystarczalności tworzą, w świetle dotychczasowych rozważań, nie-uwarunkowane transfery państwowe.



Rys. 1. Źródła finansowania wspólnot autonomicznych w latach 2002-2006

Źródło: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos 2001.

W tabeli 3 została przedstawiona zmiana struktury źródeł finansowania wspólnot autonomicznych w trzech pięcioleciach: 1992-1996, 1997-2001 i 2002-2006. Wyraźnie widać, jak i jakie zmiany zachodziły w systemie finansowania wspólnot autonomicznych. Ewolucja jest wyraźna. Znacząco wzrasta zakres autonomii wspólnot, co w Hiszpanii wyraża się dwojako: w kategoriach federalizmu fiskalnego oraz w kategoriach współodpowiedzialności fiskalnej. W tym pierwszym przypadku chodzi o podział zadań, kompetencji i środków finansowych między różne szczeble państwa, przede wszystkim między państwo a samorządy terytorialne, w drugim zaś – o wyposażanie wspólnot autonomicznych we wzrastający zakres władz-

stwa podatkowego, którego wyrazem jest właśnie współodpowiedzialność za ściąganie podatków własnych oraz w części podatków państwowych” [11, s. 240-243].

Tabela 3. Struktura źródeł finansowania wspólnot autonomicznych w latach 1992-1996, 1997-2001 i od 2002 r.

Nowy system finansowania wspólnot autonomicznych	1992-1996	1997-2001	2002
Środki podatkowe	12,72%	30,39%	68,00%
– podatki scedowane całkowicie	12,72%	12,72%	20,88%
– podatki scedowane częściowo		17,67%	47,12%
Transfery państwowe (od 2002 r. Fundusz Wystarczalności i Fundusz Gwarancji Zdrowotnych)	87,28%	69,61%	32,00%

Źródło: [15].

Wspólnoty autonomiczne osiągają sukces nie tylko w rozszerzaniu zakresu swoich kompetencji, współodpowiedzialności fiskalnej, cesji podatków i środków finansowych, ale także w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej.

„Hiszpania korzysta z następujących funduszy europejskich: strukturalnych – Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji (FEOG), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (FEDER), Europejskiego Funduszu Socjalnego (FSE), Instrument Finansowy Porządku Rybackiego (IFOP) oraz Funduszu Spójności i jeszcze innych, których w źródłach hiszpańskich nie wyszczególniono. Struktura korzystania z tych źródeł jest w miarę ustabilizowana. [...] głównym źródłem dochodów jest Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji – Gwarancja. W badanym okresie można wskazać dwa momenty zwrotne. Pierwszym jest wyraźny wzrost udziału tego Funduszu w strukturze dochodów z UE – apogeum wypadło w roku 1994 i wyniosło nieco ponad 60% całości dochodów. Od roku 1995 udział ten uległ obniżeniu i waha się w przedziale 43,6-38,5%, bez jakiegó wyrażnej tendencji, choć w latach 1997-1998 udział ten niewiele przekroczył 50%” [10, s. 435]. Wspólnoty autonomiczne bardzo aktywnie uczestniczyły w podziale środków z funduszy UE i efektywnie z nich korzystały.

## 6. Podsumowanie

Przeprowadzone wywody były, siłą rzeczy, bardzo skondensowane. Ograniczone ramy nie pozwoliły na szersze i pogłębione rozważania. Pomimo tych ograniczeń można wskazać dziesięć istotnych elementów oceny samorządu terytorialnego w Hiszpanii. Po pierwsze, hiszpański samorząd regionalny charakteryzuje się znacznymi różnicami, jeśli chodzi o szczeble regionalny i lokalny. Wspólnoty autonomiczne dysponują znacznie większym zakresem zadań i kompetencji niż gminy i prowincje. Ich sytuację można określić jako uprzywilejowaną. Po drugie, mają miejsce bardzo duże rozdrobnienie gmin, których jest ponad

8200, i duża koncentracja szczebla średniego, tj. prowincji – tylko 50, oraz 17 wspólnot autonomicznych. Rodzi to na szczeblu najniższym szereg problemów. Po trzecie, korporacje lokalne – gminy i prowincje, mają bardzo ustabilizowaną sytuację, szczególnie finansową. Objawia się to gwarancjami dochodów własnych i udziałów w dochodach państwa. Jest to efekt stabilnych przepisów prawnych, których zmiany są rzeczywiście konsultowane z reprezentacjami korporacji lokalnych. Po czwarte, co wiąże się z poprzednim wnioskiem, przepisy regulujące korporacje lokalne są ujednolicone, co oznacza, że są takie same na terytorium całej Hiszpanii i niezależnie od wspólnoty autonomicznej. Po piąte, regulacje prawne wspólnot autonomicznych są odmienne niż korporacji lokalnych, a ponadto bardziej urozmaicone ze względu na różne cechy i uwarunkowania wspólnot autonomicznych, np. historyczne. Po szóste, wprowadzane zmiany w rozwiązaniach gospodarki finansowej wspólnot autonomicznych są ewolucyjne i konsekwentne, obejmujące okresy pięcioletnie. Zmiany są wynikiem konsensusu różnych ciał wspólnych rządu i wspólnot autonomicznych, przede wszystkim Rady Polityki Fiskalnej i Finansowej. Dzięki temu można prowadzić długofalową politykę, bez obawy o przyszłość. Po siódme, wzrasta zakres autonomii finansowej wspólnot autonomicznych. Wyraża się to z jednej strony przyznawaniem coraz większych środków finansowych, a z drugiej – większymi możliwościami dysponowania nimi. Po ósme, występują ograniczenie transferów państwowych na rzecz cesji podatków i wzrost odpowiedzialności fiskalnej. Jest to wyrazem jakościowej zmiany w znaczeniu wspólnot autonomicznych. Po dziewiąte, w Hiszpanii zostały rozbudowane instytucje współdziałania państwa i wspólnot autonomicznych (korporacji lokalnych też, ale w mniejszym stopniu). Przede wszystkim należy wskazać na wyższą izbę parlamentu hiszpańskiego – Senat, wspomnianą już Radę Polityki Fiskalnej i Finansowej oraz na komisje sektorowe. Po dziesiąte, zakończenie pewnego etapu kształtowania ostatecznego modelu samorządu terytorialnego poprzez przekazanie wszystkich zadań i kompetencji, przewidzianych ćwierć wieku temu, wspólnotom autonomicznym.

## Literatura

- [1] Blanco González A., *La evolución de los derechos forales desde la codificación hasta la Constitución de 1978 (especial referencia al derecho gallego)*, Tórculos Ediciones, (b.m.w.) 2002.
- [2] García Hernández L., Hernández Sayáns J.F., *España: El Estado Autonomico*, BOE, Madrid 2005.
- [3] Giménez-Reyna Rodríguez E., Fernández J.M., *El sistema español de financiación autonómica*, [w:] *El sistema de financiación territorial en los modelos de estado español y alemán*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2000.
- [4] *Las Conferencias Sectoriales. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación*. Informe Anual 2001, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid 2002.



- [5] La Ley orgánica de de financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980, modificada el 27 de diciembre de 2001.
- [6] La Ley 21/2001 de 27 diciembre, reguladora de las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- [7] Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, z późn. zm.
- [8] López M.T., Lopez A., *Utrilla de la Hoz, Introducción al Sector Público Español*, Editorial Civitas, Madrid 1998.
- [9] Marczak J., *Ewolucja finansowania samorządu terytorialnego w Hiszpanii – wnioski dla Polski*, [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005.
- [10] Marczak J., *Fundusze strukturalne UE jako źródło finansowania wspólnot autonomicznych w Hiszpanii*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, II Forum Samorządowe, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Szczecin 2005.
- [11] Marczak J., *Koncepcja Funduszu Wystarczalności w systemie finansowania regionów w Hiszpanii*, [w:] *Učetniictví a daňe po vstupu České republiky, Polské republiky a Slovenske republiky do UE*, Vysoká Škola Báňská – Technická Univerzita Ostrava, Ostrava 2005.
- [12] Marczak J., *Organizacja i gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Hiszpanii*, [w:] *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2002.
- [13] Marczak J., *System finansowania gmin w Hiszpanii*, [w:] *Finanse, bankowość, ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, t. 2, *Finanse przedsiębiorstw. Finanse publiczne i podatki*, red. K. Znaniecka, AE, Katowice 2002.
- [14] Miłkowski T., Machcewicz P., *Historia Hiszpanii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998.
- [15] Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaria de Estado de Hacienda y Presupuestos 2001.
- [16] Monasterio Escudero C., *El sistema de financiación autonómica 2002*, [w:] *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, dirección J. Salinas Jiménez, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2002.

## THE SYSTEM AND ECONOMY OF LOCAL GOVERNMENT IN SPAIN FROM THE PERSPECTIVE OF 25 YEARS

### Summary

After enacting a democratic constitution in 1978, Spain started to construct a modern local government system. In 1981, statutes (constitutions) were passed for the newly established autonomous communities (regions), as well as the act regulating their sources of finance. Five years later Spain joined the European Union, which opened the possibility of accessing EU funds, mainly for the regions, and deriving huge benefits boosting the development of the then lagging country. It is, therefore, interesting to investigate if the country seized the opportunity? The article discusses the development path of local government and primarily of its key link – the autonomous communities – but also communes and provinces, with respect to the systemic, organizational, legal and economic solutions. Formulas implemented in Spain provide analytical material and constitute a source of inspiration. This is the main conclusion that can be drawn from the evolutionary process of changes, as well as the consistence and determination in pursuing the assumed goals, i.e. becoming one of the most developed countries. Especially interesting are the following characteristics of the Spanish local government system: distinct differences between the regional and lower levels of self-government

---

(communes and provinces); financial stabilization of local governments – the rules of their financing are stable and predictable, hence they can pursue long-term strategies; centralized laws regulating the activities of local governments (the same laws are applied across Spain), unlike the autonomous communities that enjoy very broad autonomy; reduction of central government's transfers to autonomous communities in favour of their participation in the collected taxes and extensive formal institutions (commissions and councils) making up a platform for the co-operation between the State and autonomous communities, which is a very important solution.