

REGIONALIZM ZAGROŻENIEM CZY WYZWANIEM DLA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWA? KILKA UWAG W SPRAWIE KATALONII

Maja KOZŁOWSKA

Uniwersytet Opolski, Opole; mkozłowska@uni.opole.pl, ORCID: 0000-0003-2135-4812

Streszczenie: Aspiracje Katalończyków do przekształcenia wspólnoty autonomicznej wpływają na koncepcję strukturalną państwa autonomicznego, nierozzerwalną jedność narodu hiszpańskiego wyrażoną w art. 2, jak również przypisaną ludowi hiszpańskiemu suwerenność na mocy art. 1.2. Unia Europejska nie ingeruje w rozwiązania systemowe państw członkowskich. Problem stopnia decentralizacji, autonomii czy podziału zadań na linii władze centralne – poziom regionalny pozostawia kompetencji władz krajowych. Konstrukttywnej dyskusji – w obliczu *Brexitu*, referendum w Szkocji, powracającej perspektywy *Catalanexitu* czy też innych silnych ruchów regionalnych – wydaje się jednak obawiać, a jest to problem, którego nie można pozostawić niezauważonym. Niezwykle istotna jest również dyskusja nad rolą sądownictwa konstytucyjnego i niezależnością władzy sądowniczej, w szczególności obliczu zarzutów o upolitycznienie procesów Katalońskich polityków. Wyzwania i zagrożenia, które stają przed demokratycznym państwem prawa skłaniają ku interdyscyplinarnej dyskusji i próbie wskazania w artykule możliwych rozwiązań problemów.

Słowa kluczowe: region autonomiczny, separatyzm kataloński, suwerenność, stan nadzwyczajny.

REGIONALISM – DANGER OR CHALLENGE FOR THE DEMOCRATIC STATE OF LAW? A FEW REMARKS IN THE CATALAN CASE

Abstract: Catalan's aspirations to redefine the character of an autonomous community have a significant impact on the structure of the Spanish composed state, the insoluble integrity of the Spanish nation expressed in the article 2, and sovereignty assigned to the Spanish people, accordingly with the art. 1.2. The European Union does not interfere with the state's organization of its member states. Therefore, the level of decentralization, autonomy or division of competences between central and regional levels remain within national competences. However, the constructive debate in the EU – in the light of Brexit, Scottish referendum, returning Catalanexit perspective or the enforcement of regional movements – seems to be avoided. The discussion on the role of the constitutional judiciary and the judiciary's independence – especially in the light of allegations of politicization of Catalan politics' judicial

processes – is also of a key importance. Challenges and dangers faced by the democratic state of law bring to an interdisciplinary discussion and an attempt to find possible solutions in the present paper.

Keywords: autonomous region, Catalan separatism, sovereignty, state of emergency.

Wprowadzenie

W państwach, których porządek konstytucyjny przewiduje funkcjonowanie regionów autonomicznych rząd centralny ma niezwykle trudne zadanie pełnienia roli gwaranta jedności porządku prawnego. Polityka regionalnych rządów nie zawsze jest spójna z linią przedstawianą przez władze centralne. Konstytucja hiszpańska z 1978 r. nie przewiduje możliwości samostanowienia narodowości, tworzących specyficzne państwo złożone jakim jest Hiszpania. Forma i zakres autonomii nie są jednolite, często ewoluowały w kierunku federalizmu (Kozłowska, 2012, p. 11; Sroka, 2008).

Artykuł 2 konstytucji hiszpańskiej wyraża zasadę niepodzielnej jedności narodu hiszpańskiego, jak również solidarności między narodami i regionami, które łączą się z zasadą równości (art. 14 i art. 9, ust. 2 konstytucji) (Perez Royo, 2007). Katalońskie dążenia do oderwania regionu od Hiszpanii burzą koncepcję strukturalną państwa, naruszają art. 2 konstytucji, stanowiący o nierozdzielnej jedności narodu hiszpańskiego, jak również art. 1.2., przypisujący suwerenność ludowi hiszpańskiemu.

Wydarzenia jesieni 2017 r. w Katalonii stanowią kulminację konfrontacji na linii Hiszpania-Katalonia ostatnich 15 lat (Ferret Jacas, 2011). Wydarzeń, które zakwestionowały podstawowe założenia państwa prawa, gdzie separatyści połączyli prawo do decydowania z suwerennością narodu katalońskiego, pierwotną i stojącą ponad obowiązującym porządkiem prawnym. Takie zaś umocowanie uznano za broń przeciwko zasadzie legalizmu i porządkowi prawnemu ustanowionymi na mocy postanowień konstytucji z 1978 r. Zgodnie z art. 1.2 konstytucji hiszpańskiej *Suwerenność narodowa spoczywa w ludzie hiszpańskim, z którego wypływają władze państwa*, a tym samym przyznaje podmiotowi w ujęciu jednolitym i abstrakcyjnym – ukonstytuowanym mocą tej normy – najwyższą władzę w państwie. Żadna zatem ze wspólnot autonomicznych nie posiada uprawnień legislacyjnych odnoszących się do niej samej (*autoreferenciales*) – tym samym żaden organ władzy autonomicznej nie dysponuje własną władzą, inną niż ta, która została jej powierzona mocą postanowień konstytucyjnych (Payero López, 2016). Wszystkie hiszpańskie wspólnoty autonomiczne tworzące państwo autonomii wykonują niejako część powierzonej im suwerenności przypisanej wyłączenie narodowi hiszpańskiemu: nie ma zatem więcej uprawnień niż te, które im powierzają lub przypisują normy ustawy zasadniczej (Punset Blanco, 2017).

W prawnym ujęciu problemu, możemy zatem stwierdzić, że nie ma innej władzy stanowiącej (i mającej możliwość przeprowadzenia ewentualnej reformy systemu) niż ta, która jest bezpośrednio wskazana w konstytucji jako uprawniona do dokonania reformy – w granicach wyznaczonych jej przepisami (Balaguer Callejón, 2011). Przypisanie Katalonii suwerenności państwowej wymagałoby zerwania z monopolem suwerenności narodu hiszpańskiego, zgodnie jednak z możliwościami sankcjonowanymi konstytucyjnie: jednostronne „samo-przypisanie” suwerenności przez wspólnotę autonomiczną i jej parlament miało na celu stworzenie nowego umocowania, umocowania znajdującego się poza granicami wyznaczonymi przez ramy państwa prawa (Esteve Pardo, 2017).

Czy Katalończycy podjęli próbę stworzenia nowej rzeczywistości prawnej, gdzie wszystko jest wyjątkiem od nieistniejącej reguły? Nowej rzeczywistości, w której ustawa nie jest kluczowym elementem państwa prawa i nie obowiązuje zgodnie z przyjętą procedurą jej uchwalenia i publikacji (problem, który niestety pojawia się również w polskiej rzeczywistości prawno-politycznej). Jednocześnie pojawiają się hasła wzywające do przestrzegania demokracji i prawa do referendum jako jednego z kluczowych jej instrumentów – to zaś w kontekście wydarzeń, które tworzą „alternatywny” system prawny.

W kierunku reformy konstytucyjnej

Prawo do przeprowadzania reformy systemu prawnego państwa powinno być wykonywane w ramach obowiązującej ustawy zasadniczej i w oparciu o dopuszczalne prawem mechanizmy, nie zaś jako powszechnie dostępny instrument dający możliwość dzielenia państwa i redefiniowania pojęcia suwerenności w jego porządku konstytucyjnym (Aláez Coral, 2015). Należy tu wspomnieć, że konstytucja hiszpańska odnosi się do terytorium hiszpańskiego w art. 138.1, 139.2, 158.1 i 161.1; do „terytorium Hiszpanii” w art. 68.5; do „terytorium krajowego” w art. 19 oraz do „terytorium państwa” w art. 139.1. Jednocześnie jedynie w dwóch przypadkach wspomina o integralności terytorialnej Hiszpanii: w art. 8 („Siły zbrojne, złożone z wojsk lądowych, marynarki i wojsk lotniczych, mają za zadanie zapewnienie suwerenności i niezawisłości Hiszpanii, obronę jej integralności terytorialnej i porządku konstytucyjnego”) oraz w art. 94 w odniesieniu do kompetencji Korteżów w kwestii traktatów lub konwencji oddziałujących na integralność terytorialną państwa (Mangas Martín, 2017).

Próby tworzenia alternatywnej suwerenności doprowadziły do eskalacji konfliktu i dramatycznych wydarzeń 1 października 2017 r. Nie ma wątpliwości co do tego, że złamano zasady zarówno porządku konstytucyjnego, jak i statutowego. Pojawiły się pytania o adekwatność użycia siły wobec głosujących Katalończyków, kwestię wyegzekwowania przestrzegania wyroków Trybunału konstytucyjnego w odniesieniu do ustaw/dekretów „procesu” separatystycznego, a następnie działań podjętych w stosunku do głównych postaci katalońskiego separatyzmu.

Hiszpański rząd oparł swoją strategię obrony konstytucji przede wszystkim poprzez system sądownictwa (trybunały karne i Trybunał konstytucyjny). Jest to system pozwalający na umiarkowaną szybkość działania i reakcji związaną z aspektami proceduralnymi samego systemu, a jednocześnie nie jest ukierunkowany na działania o charakterze „twórczym”, mające na celu rozwiązanie konfliktu. Jak zauważają niektórzy autorzy, Trybunałowi konstytucyjnemu nie można jednak zarzucić, że wspiera dogmat niereformowalnej konstytucji (Revena Sánchez, 2017). Warto również wspomnieć o reformie samego Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. (ustawa organiczna 15/2015) w celu wykonania rezolucji TK jako gwarancji państwa prawa. Mocą wspomnianej ustawy Trybunałowi przyznano możliwość przyjęcia różnych środków przymusu (*medidas coercitivas*) w celu zagwarantowania wykonalności jego sentencji – przykładowo jest to zawieszenie w obowiązkach publicznych (Boix Palop, 2017).

Konstytucja z 1978 r. nie przewiduje mechanizmów sankcjonujących niestosowanie się do orzeczeń Trybunału konstytucyjnego czy Sądu Najwyższego. Sytuacja wymaga zmian i kompleksowej reformy (reformy konstytucyjnej, która ma miejsce w sytuacji nierozwiązalnej drogą ustawową czy też w oparciu o orzecznictwo sądowe) (Araujo, 1989). W obliczu wydarzeń, które zaszły tak daleko i spowodowały niewyobrażalną skalę napięcia w kraju – wydaje się to jednak zadaniem trudnym, wręcz niemożliwym.

Proces negocjacyjny w sprawie Katalońskiej możemy określić jako polityczne fiasko: zabrakło komisji parlamentarnej (czy też wzmocnienia działającej komisji ds. reformy konstytucyjnej), forum dialogu niezależnych ekspertów i procesu informacyjno-konsultacyjnego w skali kraju (opracowania eksperckie, działania informacyjne).

Wśród punktów, wokół których powinna skupić się dyskusja nad przyszłością nie tylko Katalonii, ale i całej Hiszpanii, Carmona Contreras wymienia m. in.:

- kwestie podziału kompetencji i zagadnienia „norm bazowych” ustawodawstwa państwowego (pojawia się tutaj postulat ustanowienia jasnego i spójnego systemu określenia zakresów kompetencyjnych; ograniczenia tzw. kompetencji konkurencyjnych, oparciu podziału w oparciu o zasadę subsydiarności, w szczególności w odniesieniu do funkcji wykonawczych,
- dyskusję nad istotą państwa złożonego (uczestnictwo wspólnot autonomicznych w państwowych procesach decyzyjnych),
- problematykę systemu finansowania wspólnot autonomicznych i realizację zasady solidarności,
- charakter statutów autonomicznych (mających działać jako akty prawne konkretyzujące materie kompetencyjne niezastrzeżone dla państwa),
- precyzyjne ujęcie konstytucyjne kwestii *hechos diferenciales* (język, prawa foralne),
- wzmocnienie instrumentów współpracy na linii centrum – wspólnoty autonomiczne (Carmona Contreras, 2017).

Katalonia vs Trybunał konstytucyjny

Ustawa nr 19 z 6 września 2017 r. o referendum w swojej preambule nawiązywała do umocowania historycznego, a także prawnej i instytucjonalnej tradycji narodu katalońskiego, jak również prawa do samostanowienia narodów (usankcjonowanego normami międzynarodowymi). Przyjęcie ustawy uznano za konieczność w wykonaniu prawa do decydowania o przyszłości politycznej Katalonii. Zgodnie z art. 2 naród kataloński uznano za podmiot suwerenny (*sujeto político soberano*), a ustawa znajdowała się w hierarchii ponad jakąkolwiek normą.

Ustawa nr 20 z 8 września 2017 r. o tymczasowości prawnej Republiki (*de transitoriedad jurídica y fundacional de la República*) – została przyjęta z naruszeniem norm odnoszących się od procedury ustawodawczej w parlamencie autonomicznym (uniemożliwiono zgłaszanie poprawek, przechodząc do głosowania w trybie natychmiastowym). Zarządzenie TK z 7 września 2017 r. przyjmujące rządowy wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy referendalnej, a tym samym automatycznie ją zawieszające i uniemożliwiające jakiegokolwiek działania władz autonomicznych w przedmiocie przeprowadzenia referendum zostało zignorowane (a także analogiczne zarządzenie z 12 września w odniesieniu do katalońskiej ustawy ustanawiającej republikę).

Kwestia niekonstytucyjności samych ustaw nie budzi wątpliwości. Nietrudno zatem odmówić zasadności twierdzeniu, że referendum nie miało charakteru konsultacji, lecz stanowiło formę ratyfikacji niekonstytucyjnej decyzji. Wątpliwości nie pozostawiają również ostatnie wyroki Trybunału konstytucyjnego: orzeczenie 90/2017, w którym przypomina się, że redefiniowanie charakteru i jedności podmiotu suwerenności może mieć miejsce poprzez reformę Konstytucji, zgodnie z jej art. 168, dlatego też może być przedmiotem referendum konstytucyjnego. Jednocześnie, jak zaznacza Trybunał, nie może być przedmiotem debaty w postaci referendum konsultacyjnego poprzedzającego reformę i dotyczącego ciała elektorального danej wspólnoty autonomicznej, jako że reforma odnosi się do zagadnień fundamentalnych.

W sentencji 51 z 2017 r. Trybunał konstytucyjny przedstawia prawnoporównawcze ujęcie problemu – przytaczając sentencję włoskiego Trybunału Konstytucyjnego nr 496 z 27 października 2000 r. i 118 z 29 kwietnia 2015 r. odnoszące się do Regionu Veneto i zakazujące referendum konsultacyjnych odnośnie autonomii regionalnej. Włoski Sąd konstytucyjny uznał, że fundamentalne rozstrzygnięcia podejmowane przez naród są zarezerwowane dla politycznej reprezentacji narodu, a obywatele nie mogą ingerować w inny sposób niż ten przewidziany przez ustawę zasadniczą. W restrykcyjnej zatem opinii hiszpańskiego Trybunału konstytucyjnego, kwestii referendum nie rozwiązuje nawet ewentualna zgoda władz centralnych w Madrycie, gdyż dotyczy ono spraw fundamentalnych – jedności i suwerenności, a zmiany tychże zarezerwowane są dla procedury reformy

konstytucyjnej zgodnie z art. 168 konstytucji hiszpańskiej. Tym samym redefiniowanie wspomnianych kwestii nie może być dyskutowane na forum jednej ze wspólnot autonomicznych, ani nawet uwzględniać opinii całego narodu hiszpańskiego. Hiszpański ustrój konstytucyjny nie przewiduje, że naród, bądź też jego część, ukonstytuuje się drogą referendum w promotora reformy konstytucyjnej: jego udział musi być zgodny z regulacjami ustawy zasadniczej w kwestii takiej reformy (Janini, 2017).

Należy tu również przytoczyć orzeczenie nr 42 z 2014 r., w którym Trybunał konstytucyjny przypomniał, że zgromadzenie prawodawcze wspólnoty autonomicznej dysponuje uznaną przez konstytucję inicjatywą w przedmiocie reformy konstytucyjnej (odpowiednio artykuły 87.2 i 166), a parlament jest zobowiązany do jej rozważenia. Linia orzecznicza wskazuje zatem na pewną konstytucyjnie dopuszczalną możliwość, podkreślając jednocześnie, że niedopuszczalne jest jakiegokolwiek referendum przed reformą samej ustawy zasadniczej. Jak wskazuje Montilla Martos, konieczny jest dialog parlamentarny w Kongresie i debata nad możliwą reformą hiszpańskiego państwa autonomii, które stało się modelem konfliktogennym, niezdolnym do integracji, a w którym kluczową rolę zaczął odgrywać Trybunał konstytucyjny (Montilla Martos, 2017).

Interwencja władz centralnych w regionie autonomicznym

Wśród środków nadzwyczajnych rozważanych w kontekście interwencji na terenie Katalonii i reakcji na wydarzenia niepodległościowe można było wskazać następujące możliwości (García Fernández, 2017a): 1) wydanie Dekretu królewskiego dot. sytuacji kryzysowych dla bezpieczeństwa narodowego (*Real Decreto de Situación de Crisis para la Seguridad Nacional*) – zgodnie z art. 24 Ustawy 36/2015 z 28 września o bezpieczeństwie narodowym; 2) ogłoszenie stanu wyjątkowego zgodnie z art. 116.3 konstytucji i artykułami 13-31 Ustawy Organicznej 4/1981 z 1 lipca o stanach alarmowych, wyjątkowych i oblężenia (*Ley Orgánica de estados de alarma, excepción y sitio*); 3) ogłoszenie stanu oblężenia na podstawie art. 116.4. konstytucji i art. 32-36 ww. ustawy organicznej; oraz 4) zastosowanie artykułów 87 i 89 ustawy organicznej 2/1979 z 3 października o Trybunale konstytucyjnym.

- 1) Pierwsza z wymienionych możliwości upoważnia rząd do koordynowania właściwych władz (w tym przypadku *Generalitat*) z uwzględnieniem zastosowania niezbędnych materiałów i zasobów ludzkich, bez zawieszenia jednak praw podstawowych i wolności obywatelskich. Analizując jednak przepisy wspomnianej ustawy, jakkolwiek można przyjąć założenie, że wydarzenia niepodległościowe stanowią kryzys i zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, jej przepisy są bardziej ukierunkowane na zagrożenia o charakterze międzynarodowym czy terrorystycznym. Artykuł 10 ustawy wspomina bowiem o cyberbezpieczeństwie, bezpieczeństwie ekonomicznym i finansowym,

morskim, przestrzeni powietrznej, bezpieczeństwie energetycznym, sanitarnym i środowiskowym. Jednocześnie ustawa rezerwuje kwestię ingerencji dla gestii rządu, nie uwzględniając parlamentu, co w sytuacji braku woli do negocjacji ze strony rządowej mogłoby znacznie skomplikować rozwiązanie problemu. Ponadto nie przewiduje jakiegokolwiek ograniczenia praw podstawowych i wolności obywatelskich (*derechos fundamentales y libertades públicos*) – co w hipotetycznej sytuacji eskalacji działań separatystycznych mogłoby okazać się koniecznością.

- 2) Ogłoszenie stanu wyjątkowego zgodnie z art. 116.3 konstytucji i ustawą o stanach alarmowych, wyjątkowych i oblężenia przewiduje zatwierdzenie przez kongres deputowanych zwykłą większością i przewiduje możliwość czasowego zawieszenia określonych praw i wolności. Artykuł ten stanowi, iż: 1. Ustawa organiczna reguluje sytuację stanu pogotowia, stanu wyjątkowego i stanu oblężenia, a także odpowiednie kompetencje i ograniczenia. 2. Stan pogotowia zarządza Rząd w drodze dekretu uchwalonego przez Radę Ministrów, na okres najwyżej piętnastu dni, zdając sprawę Kongresowi Deputowanych, który zbiera się niezwłocznie w tym celu; bez upoważnienia Kongresu ów okres nie może być przedłużony. Dekret określa terytorium, na które rozciągają się skutki zarządzenia. 3. Stan wyjątkowy jest zarządzany przez Rząd w drodze dekretu uchwalonego przez Radę Ministrów, za uprzednim upoważnieniem Kongresu Deputowanych. Akty upoważniające i zarządzające stan wyjątkowy powinny wyraźnie określać jego skutki, terytorium, na które się rozciąga i czas jego trwania, który nie może przekraczać trzydziestu dni; czas trwania stanu wyjątkowego może być przedłużony na ten sam okres, przy zastosowaniu tych samych wymogów.
- 3) Ogłoszenie stanu oblężenia zgodnie z art. 116.4 konstytucji i artykułami 32-36 ustawy o stanach alarmowych, wyjątkowych i oblężenia, wymagający absolutnej większości w Kongresie, a także przewidujący powołanie władz wojskowych wykonujących środki zarządzone przez władzę wykonawczą bez następczej kontroli parlamentarnej. Ponadto przewiduje ograniczenie praw i wolności, podobnie jak przy stanie wyjątkowym. W Hiszpanii nie zapomniano o historycznej przeszłości związanej ze stanem wojennym (wcześniejsze określenie stanu oblężenia przed konstytucją z 1978 r.), co nie zachęcało do użycia wspomnianego środka. W myśl art. 116.4. stan oblężenia jest zarządzany przez Kongres Deputowanych bezwzględną większością, na wyłączny wniosek Rządu. Kongres określa jego zasięg terytorialny, czas trwania i warunki [...].
- 4) Zastosowanie art. 87 i 92 Ustawy organicznej 2/1979 z 3 października o Trybunale konstytucyjnym, w celu przyjęcia przez Trybunał środków koniecznych do zapewnienia wykonania jego wyroków. Zgodnie z ustawą organiczną 15/2015 z 16 października pozwala to m.in. na ingerencję Trybunału w pojedynczych przypadkach funkcjonariuszy publicznych, którzy nie stosują się do orzeczeń Trybunału (np. zawieszenie danych urzędów czy ich organów).

Zastosowany zaś przez władze w Madrycie art. 155 konstytucji stanowi: 1. Jeżeli wspólnota autonomiczna nie wykonuje obowiązków, które Konstytucja i inne ustawy na nią nałożyły, albo działa w sposób poważnie godzący w interes powszechny Hiszpanii, Rząd, po uprzednim bezskutecznym upomnieniu przewodniczącego wspólnoty autonomicznej i za aprobatą bezwzględnej większości Senatu, może przedsięwziąć środki konieczne dla zobowiązania wspólnoty do przymusowego wypełnienia owych obowiązków lub dla ochrony wspomnianego interesu powszechnego. 2. Dla wdrożenia środków przewidzianych w ustępie poprzednim, Rząd może wydawać polecenia wszystkim władzom wspólnot autonomicznych.

Rozwiązanie art. 155 praktycznie przejęto z federacyjnych Niemiec i art. 37 niemieckiej konstytucji (Coscolluela Montaner, 2017). Jako istotną różnicę pomiędzy rozwiązaniem niemieckim i hiszpańskim wskazuje się na wymóg „uzdrowienia” sytuacji przez prezydenta wspólnoty autonomicznej (przed zastosowaniem kolejnych środków przewidzianych w konstytucji; jest to regulacja zgodna z tzw. zasadą „minimalnej interwencji”) (Álvarez García, 2017a).

Jednocześnie artykuł 155 nie precyzuje (brak również ustawodawstwa uszczegółwiającego w tym przedmiocie), jakie konkretnie środki miałyby być zastosowane w celu „zdyscyplinowania” danej wspólnoty autonomicznej (García Fernández, 2017b). Artykuł 155 konstytucji hiszpańskiej wprowadza technikę „przymusu federalnego” (*coacción federal*), znanego w innych porządkach prawnych. Pozwala na skoncentrowanie kompetencji w ręku władzy centralnej i pozbawienie ich państw związkowych lub regionów. Umożliwia także interwencje w zakresie autonomii kompetencyjnej gwarantowanej postanowieniami konstytucji i statutów autonomicznych.

Czy dialog Madryt-Barcelona jest możliwy?

Podsumowując, w obliczu kryzysu konstytucyjnego stanowiącego niebezpieczeństwo dla integralności państwa, zastosowanie art. 155 stanowiło metodę najbardziej elastyczną i demokratyczną przewidzianą przez obowiązujący porządek prawny. W większości przypadków kompetencje nadzwyczajne są w wyszczególnione w porządkach prawnych, precyzujących działania mające na celu zapewnienie funkcjonowania państwa i przezwyciężenie grożących mu niebezpieczeństw, czyli osiągnięcie kluczowych celów tychże działań.

Jak pokazuje historia, nie wszystkie wydarzenia mogą być jednak możliwe do przewidzenia i poddania regulacji prawnej *ex ante* (Álvarez García, 2017b). Koncepcja proporcjonalności zakłada stosowność zastosowanego środka w obliczu danego zagrożenia, a także minimalną interwencję, oznaczającą z kolei wybór takiego działania, które okaże się najmniej szkodliwe zarówno dla jednostek, jak i dla ogółu. Ponadto, ewentualne naruszenie praw i interesów spowodowane dopasowanym do sytuacji i mniej szkodliwym środkiem nie powinno być

nieproporcjonalne do pozytywnych efektów, wynikających z realizacji celu, którym było wyeliminowanie zagrożenia. Nie można jednak zapominać, że zastosowane środki nie stanowią rozwiązania o charakterze długofalowym i tym samymi „nie leczą”, lecz jedynie pozwalają zapanować nad sytuacją kryzysową w celu podjęcia dalszych kompleksowych działań.

Podjęcia dialogu domagają się zarówno środowiska biznesowe (*Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Círculo de Empresarios, Círculo de Economía, Fomento del Trabajo Nacional*), związki zawodowe, partie polityczne wszystkich frakcji. Powstaje jednak pytanie jak taki dialog miałby wyglądać w praktyce i jakie podmioty miałyby brać w nim udział: rząd i *Generalitat*? (opcja niemożliwa do zrealizowania) czy raczej otwarcie procesu reformy konstytucyjnej zaangażowanie w rozwiązanie problemu całej Hiszpanii (Olcese Shenone, 2015). Obecnie tematem numer jeden wydaje się być jednak sprawa ekstradycji Carlesa Puidgemonta i procesy sądowe pozostałych polityków katalońskich. Zasadne jest tutaj pytanie czy możliwy jest dialog „po kodeksie karnym”.

Jak słusznie podkreśla się w komentarzach dotyczących sprawy Katalonii, zasadniczym problemem jest brak modelu współpracy w państwie wspólnot autonomicznych na wzór rozwiązań federalizmu kooperacyjnego. Deficyt ten spowodował, że współistnienie jedności i autonomii stało się praktycznie niemożliwym bez zasadniczej reformy hiszpańskiego modelu państwa terytorialnego (Tornos Mas, 2017). Pozostaje nadal otwartym pytanie jakie miejsce będzie miała w nim Katalonia.

Bibliografia

1. Aláez Corral, B. (2015). Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España. *REAF*, 22, 1-48.
2. Álvarez García, V. (2017). Sobre los remedios jurídicos frente a las situaciones de crisis: un recordatorio de la teoría de los poderes de necesidad. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
3. Araujo, O. (1989). El Referèndum en el sistema Constitucional Español. *Revista de Derecho Político*, 29.
4. Balaguer Callejón, F. (2011). *Manual de Derecho Constitucional, I. 6.a*. Madrid.
5. Boix Palop, A. (2017). El conflicto catalán y la crisis constitucional española: una cronología. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
6. Carmona Contreras, A.M. (2017). Sobre la reforma constitucional y su necesaria activación. O como hacer de la necesidad virtud. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.

7. Cosculluela Montaner, L. (2017). Reflexiones sobre el 1-0 y el proceso independentista catalán. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
8. De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2017). Sobre los límites constitucionales a los referendums territoriales. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
9. Esteve Pardo, J. (2017). Vía unilateral: final de trayecto. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
10. Ferret Jacas, J. (2011). Nación, símbolos y derechos históricos. *REAF*, 12, 1-16.
11. García Fernández, J. (2017). Cómo hacer frente a una rebelión territorial? (técnicas contra el golpe de estado). *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
12. Kozłowska, M. (2012). *Model państwa regionalnego w Unii Europejskiej: we Włoszech i w Hiszpanii*. Wrocław: Kolonia Limited.
13. Mangas Martín, A. (2017). España indefensa. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
14. Montilla Martos, J.A. (2017). Un acuerdo en el marco consitucional. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
15. Olcese Schenone, G.M. (2015). Derecho a decidir y autodeterminación en el caso catalán. Análisis y reflexiones de acuerdo al Derecho Constitucional español. *Ars Iuris Salmantecensis, Estudios*, 3.
16. Payero López, L. (2016). El derecho de autodeterminación en España: breve explicación para extranjeros estupefactos y nacionales incautos. *REAF*, 23, 1-34.
17. Perez Royo, J. (2007). *Curso de derecho constitucional*. Madrid.
18. Punset Blanco, R. (2017). Cataluña y la soberanía nacional. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
19. Revenga Sánchez, M. (2017). Impresiones de la debacle (crónica de una semana trágica). *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
20. Sroka, A. (2008). *Hiszpańska droga do federalizmu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
21. Tornos Mas, J. (2010). El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado Autonómico, tras la sentencia del Tribunal Constitucional, 31. *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 15.