

Hiszpańska droga do demokratycznej konstytucji

Marcin Mróz

Listopad 1991



**Kancelaria Sejmu
Biuro Studiów i Ekspertyz**

W dyskusjach nad przemianami zachodzącymi w ostatnich latach w Polsce niekiedy przywoływany jest przykład przejścia Hiszpanii od dyktatury do demokracji, które dokonało się w drugiej połowie lat siedemdziesiątych. Oba procesy cechuje pokojowy charakter i zasada consensusu głównych antagonistycznych sił politycznych - tych, które sprawowały władzę w systemie autorytarnym, i tych, które postulowały diametralnie odmienny model państwa i społeczeństwa. Paralele między owymi procesami są uderzające i rozciągają się chronologicznie na bardzo długi okres, poczynając może nawet od zdobycia władzy w Hiszpanii przez gen. Franco i dojścia do władzy komunistów w Polsce, a na pewno od poprzedzających efektywne zmiany bardziej lub mniej wyrazistą wieloletnią dezideologizację pierwotnego systemu autorytarnego i próby otwarcia się na świat zewnętrzny. Analogie te są na tyle charakterystyczne, że można zapewne na ich podstawie przewidywać w pewnym zakresie dalszy możliwy bieg wydarzeń w Polsce, zwłaszcza jeśli uświadomimy sobie także różnice zachodzące między oboma krajami.

Wydaje się, że istnieją dwie takie podstawowe różnice. Po pierwsze, Polska, w przeciwieństwie do Hiszpanii, przechodzi również na całkowicie odmienny system ekonomiczny.

Po drugie, co jest trochę mniej oczywiste, choć wiąże się z poprzednim punktem, w przypadku Hiszpanii wśród elit politycznych autorytarnego systemu nie nastąpił ostry kryzys ideologiczny (absolutna negacja podstawowych wartości systemu), wyłoniły się z nich natomiast siły autentycznie reformatorskie i przez kilka lat zachowały determinację, dynamikę, potencjał intelektualny i ciągle poparcie społeczne wystarczające do skutecznego sprawowania władzy z jednoczesnym efektywnym reformowaniem systemu. W tym samym czasie opozycja zdołała wyłonić jedną silną partię, która mogła przejąć władzę w momencie, gdy była do tego przygotowana kilkuletnim uczestnictwem w oficjalnym życiu politycznym. Różnica między Hiszpanią a Polską w tym aspekcie wynikała zapewne w zasadniczej mierze z odmienności sytuacji zewnętrznej.

Z pewnym przejaskrawieniem można powiedzieć, że hiszpański consensus, obejmujący generalnie całe - odżegnujące się od zmian rewolucyjnych - społeczeństwo, na płaszczyźnie politycznej dokonywał się w dialogu dwóch silnych partnerów, z których jeden godził się na perspektywę ewentualnej utraty władzy, drugi zaś nie spieszył się z jej zdobyciem. W Polsce sytuacja była inna. W latach 1980 - 81 okazało się, że kompromis silnej władzy z silną opozycją nie jest jeszcze możliwy. W latach 1989 - 90 nie był on już możliwy: zarówno trwałość władzy, jak i jedność opozycji okazały się iluzją. Niemniej pozostało społeczeństwo i pozostało państwo, oraz perspektywa dalszej drogi reform. Wydaje się że, mutatis mutandis, - z przykładu hiszpańskiego możemy jeszcze w Polsce wyciągnąć pewne, przydatne dla nas wnioski.

Poniższy tekst przedstawia przebieg wypadków w Hiszpanii od śmierci Franco w 1975 roku, aż po przyjęcie konstytucji w 1978, ze szczególnym uwzględnieniem wydarzeń, które uruchomiły i najbardziej zaważyły na procesie konstytucyjnym i ostatecznym kształcie ustawy zasadniczej. Wejście w życie demokratycznej konstytucji stanowiło kulminacyjny punkt procesu przemian, a sposób jej opracowania, w kontekście całego życia politycznego w ówczesnej Hiszpanii, stanowi dobry przykład umiejętnego kompromisu w imię wspólnych wartości uznawanych

przez różne siły polityczne - przy poszanowaniu tych grup, które pozostają w mniejszości - oraz pokazuje błędy, jakie na tej drodze można popełnić.

Ewolucja polityczna Hiszpanii po śmierci Franco

20 listopada 1975 zmarł Franco. Jego długa agonía, komentowana na bieżąco przez środki masowego przekazu, dostarczające nieustannie szczegółowych wiadomości klinicznych o stanie zdrowia caudillo, obserwowana była przez miliony Hiszpanów z mieszanymi uczuciami nadziei, niepokoju i mściwej satysfakcji. Przed społeczeństwem hiszpańskim stało pytanie: co dalej? Istniały zasadniczo trzy opcje polityczne i trzy możliwości" dalszego rozwoju wydarzeń. Pierwszą było kontynuowanie systemu w niezmienionej formie (tzw. continuismo), druga zakładała stopniowe reformowanie instytucji autorytarnych (reformismo), trzecia zaś postulowała natychmiastowy "przełom" demokratyczny (ruptura), zerwanie z systemem frankistowskim i wprowadzenie "demokracji bezprzymiotnikowej" (dotychczasowy korporacyjny system przedstawicielski Hiszpanii, polegający na wyłanianiu reprezentantów narodu w określonych proporcjach przez wyznaczone ciała społeczno - polityczne, nazywany był przez ideologów systemu mianem "demokracji organicznej").

Francisco starał się przed śmiercią zagwarantować ciągłość systemu. Jeszcze w 1969 roku wyznaczył na swojego następcę jako głowę państwa Juana Carlosa z dynastii burbońskiej, panującej w Hiszpanii do proklamowania II Republiki w 1931. Młody, 37 - letni monarcha stanowił w momencie objęcia swoich funkcji polityczną zagadkę. Z zasady nie wypowiadał się wcześniej w sprawie swoich politycznych preferencji i choć oczywiście deklarował lojalność wobec ustanowionego przez Franco systemu, to przez oględne aluzje tworzył sobie wizerunek człowieka nowoczesnego, rozumiejącego ducha młodego pokolenia. Jako że kluczowe instytucje państwa (Rada Królestwa, Kortezy, czyli parlament, armia oraz frankistowski Ruch Narodowy, będący modyfikacją dawnej Falangi) pozostawały w rękach ortodoksyjnych frankistów, jedyną oficjalną instytucją ku której kierowały się pewne nadzieje na zmiany był król.

Juan Carlos zatwierdził na stanowisku dotychczasowego premiera, konserwatywnego Carlosa Ariasa Navarro, choć ten ze swej strony musiał odnowić swój gabinet, włączając do niego kilku reformistycznie nastawionych polityków (m. in. Manuela Fragę Iribarne jako ministra spraw wewnętrznych i Jose Marię de Areilza jako ministra spraw zagranicznych), i zaakceptować koncepcję politycznej liberalizacji. W nowym rządzie od początku pojawiły się różnice zdań co do zakresu i sposobu reformowania systemu. Zresztą demokratycznie zorientowane sektory społeczeństwa żądały natychmiastowych zmian: demokracji "bezprzymiotnikowej", amnestii dla więźniów politycznych, legalizacji partii politycznych, rozwiązania Ruchu Narodowego i wertykalnych syndykatów (związków zawodowych grupujących pracodawców i pracowników), wolnych związków zawodowych i wyborów do parlamentu - konstytuanty. Żądania te były niewspółmierne do obiecywanego przez rząd "doskonalenia demokracji" na drodze powolnych modyfikacji istniejącego systemu.

Niezdecydowana polityka rządu wynikała w dużej mierze z obawy przed reakcją elity ortodoksyjnego frankizmu, tak zwanego "bunkra" (u nas "beton"), lecz w efekcie nie satysfakcjonowała żadnej ze stron. Nadzieje społeczeństwa na szybkie zmiany rozwiały się i pierwsze miesiące 1976 roku zaznaczyły się falą strajków. Nawet jeśli miały one zasadniczo podłoże ekonomiczne, to ich zasięg i fakt, że kierowały nimi nielegalne wciąż związki zawodowe, miały jednoznaczną wymowę polityczną. Niemniej, widoczne były symptomy zmian. Już w styczniu 1976, teoretycznie wciąż nielegalne partie polityczne zaczęły prowadzić intensywną

działalność jawną, organizując konferencje i rozdając odezwy.

Obawy przed kontrofensywą "bunkra" skłoniły rząd do próby porozumienia się z frankistowskimi Korteżami i utworzenia wspólnej komisji do spraw reformy frankistowskich ustaw zasadniczych, w której skład weszli członkowie rządu i Narodowej Rady Ruchu (reprezentowanej w Korteżach). W końcu stycznia premier przedstawił Korteżom swoją koncepcję reform, które miały obejmować legalizację partii politycznych (z wyjątkiem komunistów i "separatystów"), ustanowienie dwuizbowego parlamentu i regulację prawa do zgromadzeń. Nie wspomniał jednak ani o nowej ordynacji wyborczej, ani w ogóle o wyborach; nie poruszył też kwestii reformy syndykatów, autonomii regionalnej (kwestia o ogromnym znaczeniu ze względu na specyfikę historyczną i kulturową poszczególnych regionów Hiszpanii, kraju, w którym w użyciu są cztery języki) czy ustaw antyterrorystycznych. Frankistowska prawica była usatysfakcjonowana. Jednocześnie ministrowie tacy jak Fraga i Areilza w czasie wizyt i wywiadów dla prasy zagranicznej składali zapewnienia o woli rządu kontynuowania reform, a nawet wyznaczali bliski termin powszechnych wyborów. Niemniej, właśnie Fraga, jako minister spraw wewnętrznych, został przez opinię publiczną uznany za głównego winowajcę zastrzelenia w Yitorii przez policję pięciu robotników, w czasie brutalnego tłumienia manifestacji ulicznej na początku marca.

W marcu nastąpiło połączenie dwóch koalicji grup opozycyjnych, Zjednoczenia Demokratycznego (Junta Democrática) i Platformy Konwergencji Demokratycznej (Plataformd de Coiwergencia Democrática) w Koordynację Demokratyczną, zwaną popularnie Platajuntą. Jej pięciu przywódców zostało szybko aresztowanych przez Fragę, który, traktując teraz akcje opozycji jako osobiste wyzwanie, nie chciał ich uwolnić mimo nacisków ze strony swoich kolegów z gabinetu. Rozejście się dróg rządu i opozycji wydawało się teraz ostateczne. Po wypadkach w Yitorii rząd również starał się przejąć inicjatywę, przesyłając do Korteżów projekt ustawy o stowarzyszeniach politycznych, dający kompetencje wydawania decyzji o legalizacji partii ministrowi spraw wewnętrznych, a nie, jak dotychczas, Narodowej Radzie Ruchu, oraz projekt zmian kodeksu karnego, które miały umożliwić działanie partii politycznych (z wyjątkiem komunistycznych).

Opozycja i rząd stanęły jakby w martwym punkcie. Proponowana przez rząd "reforma" była nie do przyjęcia przez opozycję, zaś opozycyjna koncepcja "przełomu demokratycznego", nie mogła być zaakceptowana przez rząd. Partiom opozycyjnym, odcinającym się od oficjalnego procesu politycznego, groziło jednak pozostanie na uboczu politycznego życia Hiszpanii, a nie było pewne jak długo mogą liczyć na moralne poparcie zagranicy przy deklarowanej przez rząd chęci kontynuowania reform. Z drugiej strony, ich nieprzejednane stanowisko mogło też spowodować zagrożenie procesu przemian ze strony frankistowskiej prawicy. Rząd z kolei, odrzucony przez opozycję i naciskany przez "bunkier", miał coraz mniejsze pole manewru.

W końcu kwietnia Arias Navarro, w przemówieniu telewizyjnym do narodu ponowił próbę przedstawienia swojej reformy. Przemówienie pełne było pochwalnych zwrotów pod adresem Franco i pomijało sprawę amnestii. Arias obiecywał dwuizbowy parlament oraz, w mglistych terminach, nowe prawo wyborcze i ogólnonarodowe referendum. Jediną nadzieją demokratycznej opozycji pozostał Juan Carlos, który w kwietniu spotkał się z kilkoma przywódcami chrześcijańskich demokratów, natomiast w czerwcu, przebywając z wizytą w Waszyngtonie, odniósł wielki sukces swoim przemówieniem w Kongresie, w którym jednoznacznie opowiedział się po stronie demokracji.

W czerwcu rząd poniósł swoją ostatnią porażkę, kiedy Kortezy, przyjmując zaproponowaną przez siebie ustawę o stowarzyszeniach politycznych, odrzuciły jednocześnie związaną z nią propozycję modyfikacji kodeksu karnego. W parę dni

potem Narodowa Rada Ruchu sprzeciwiła się propozycji reformy konstytucyjnej przedstawionej we wspomnianym przemówieniu przez Ariasa Navarro. Stało się jasne, że "bunkier" nie zgadza się na żadne ustępstwa. Konsekwencją tych wypadków było podanie się Ariasa na początku lipca do dymisji, która została przez króla przyjęta.

Z trójki kandydatów zaproponowanych przez Radę Królestwa Juan Carlos powierzył fotel premiera Adolfo Suarezowi, pragmatycznemu, czterdziestoczteroletniemu politykowi, byłemu dyrektorowi radia i telewizji hiszpańskiej, od grudnia 1975 sekretarzowi generalnemu Ruchu Narodowego. Wybór ten zbulwersował i zmroził całą demokratyczną opinię publiczną Hiszpanii. Z drugiej strony, także ministrowie z poprzedniego gabinetu, tacy jak Fraga i Areilza, głoszący jeszcze w ostatnich latach życia caudillo hasło "otwarcia" (apertura), natychmiast zadeklarowali swój brak zainteresowania uczestnictwem w rządzie Suareza, co uznane zostało przez opinię publiczną za potwierdzenie końca procesu liberalizacji. Suarez, odrzucony przez "liberałów", nie szukał jednak ministrów wśród polityków z Falangi (Ruchu Narodowego), lecz uformował swój rząd (dziesięciu ministrów) na bazie prawicowych odłamów chrześcijańskich demokratów (pięćdziesięcioro dzieci dziesięciu nowych ministrów stanowiło dla dziennikarzy dowód religijnej gorliwości tych polityków) i utworzonego przez siebie jeszcze za życia dyktatora stowarzyszenia politycznego - Unii Ludu Hiszpańskiego (UDPE).

Pod wieloma względami rząd Suareza podobny był do rządu poprzedniego. Zaznaczył się w nim jednak znamieny skok pokoleniowy. Przeciętna wieku nowych ministrów wynosiła 43 lata, żaden z nich nie uczestniczył w wojnie domowej i niewielu wyniosło z niej jakieś wspomnienia, byli oni w mniejszym stopniu obciążeni pamięcią przemocy politycznej. Żaden z nich nie był w momencie mianowania znaną osobistością polityczną i chociaż wszyscy rozpoczęli swoje kariery w okresie dyktatury, nie identyfikowali się ideologicznie z frankizmem. Podobnie w osobie samego Suareza Juan Carlos znalazł swojego człowieka, w odróżnieniu od sytuacji poprzedniej, kiedy Arias Navarro bardzo silnie utożsamiał się politycznie ze zmarłym dyktatorem, słabiej z jego królewskim następcą.

W momencie objęcia rządów przez Suareza (lipiec 1976) Hiszpania przeżywała kryzys gospodarczy. W 1975 wzrost dochodu narodowego wyniósł około 1%. W pierwszych pięciu miesiącach 1976 ceny wzrosły o prawie 12%, a zgodnie z oficjalnymi - przypuszczalnie zaniżonymi - danymi bezrobocie przekroczyło 5% (ponad 700 tys. bezrobotnych). Ogromny deficyt płatniczy w obrotach z zagranicą w roku 1975, niewiele zmniejszył się w ciągu roku 1976, po lutowej dewaluacji pesety. Działania rządu, któremu brakowało politycznego autorytetu do narzucenia ostrej polityki oszczędnościowej, były w tym zakresie bardzo nieśmiałe. W październiku ogłosił on gospodarczy plan stabilizacyjny, przewidujący kontrolę cen na podstawowe artykuły i ograniczenie wzrostu płac do pułapu wzrostu kosztów utrzymania, nie wprowadzając jednak mechanizmów regulacyjnych, podniósł podatek dochodowy i podjął próbę limitowania zużycia energii i ograniczenia importu. Środki te nie spowodowały poprawy sytuacji ekonomicznej w 1977. Pasywność rządu, choć kryzys w dużej mierze był odbiciem sytuacji światowej, zdumiewała zarówno ekonomistów jak i przedsiębiorców i robotników, uważających powszechnie, że nie zaproponował on żadnej strategii wyjścia z trudnej sytuacji.

Bezdiskusyjnym priorytetem rządu Suareza, podobnie zresztą jak i rządu jego poprzednika, była polityka. Ten sposób myślenia odpowiadał, jak się wydaje, w drugiej połowie 1976 roku większości Hiszpanów. Przemówienia polityków i artykuły prasowe przepełnione były dosyć naiwną wiarą w demokrację jako remedium na wszelkie problemy kraju. Chociaż dla lewicowych intelektualistów zawsze istotniejszy był ekonomiczny egalitaryzm niż "burżuazyjne swobody", obecnie zarówno lewica jak i centryści z przejęciem godnym

dziewiętnastowiecznych liberałów poczuli głosić pochwałę wolnych wyborów. Wybrani demokratycznie przedstawiciele mieli mieć czarodziejską moc natychmiastowego, skutecznego rozwiązania wszelkich społecznych i gospodarczych problemów.

Suarez, podobnie jak jego poprzednik, odrzucał lewicową ideę natychmiastowego zerwania z frankistowską przeszłością oraz argument, że demokracja nie może być budowana "od góry". Podjął próbę przemian w ramach określonych przez instytucje odziedziczone po dyktaturze. Nadal też musiał szukać rozwiązań takich, które byłyby dostatecznie demokratyczne, aby zaakceptowała je opozycja i dostatecznie umiarkowane, aby zgodziły się na nie Kortezy i inne instytucje ustanowione przez Franco. Jego atutami w tej grze była doskonale układająca się współpraca z Juanem Carlosem, którego autorytet przez nikogo nie był kwestionowany. Także młodość i pragmatyzm premiera, pozwalały mu na śmiało oderwanie się od krępującej myśli i czyny frazeologii frankistowskiej (przy zachowaniu jednak wizerunku polityka uformowanego przez tradycyjne wartości minionej epoki). Pomagały mu też przejawiane przez wkraczającą w legalne życie polityczne opozycję rosnące umiejętności do szukania przejściowych kompromisów na drodze do celów długookresowych. W swoim inauguracyjnym przemówieniu, nowy premier unikał wszelkich odniesień do wojny domowej, Ruchu Narodowego i dokonań Franco. Apelowo o poparcie do wszystkich Hiszpanów, bez dzielenia ich wedle ich opcji politycznych na lepszych i gorszych. Kładł tym samym podwaliny pod rzeczywistą zgodę narodową. O ile Arias Navarro usiłował obłaskawić "bunkier", ignorując jednocześnie opozycję, Suarez przyjął politykę izolacji bunkra i otworzył się na dialog z opozycją.

W lipcu Kortezy przyjęły zmianę kodeksu karnego, zablokowaną za poprzedniego rządu, co otworzyło możliwość faktycznej legalizacji przez rząd wszystkich partii politycznych. Pod koniec tego samego miesiąca, po fali demonstracji proamnestycznych w całym kraju, rząd ogłosił amnestię dla ponad połowy z 600 więźniów politycznych (nie obejmowała skazanych i oskarżonych o terroryzm). Teraz uwaga opozycji skoncentrowała się na sprawie reform politycznych. W ciągu sierpnia Suarez spotkał się z kilkunastoma przywódcami lewicowej opozycji, w tym z Felipe Gonzalezem, przywódcą Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE). Co prawda, niewiele konkretnego wynikło z tych spotkań Suarez odmówił zalegalizowania partii komunistycznej, co było postulatem i warunkiem współpracy całej lewicowej opozycji. Jednak dialog został nawiązany. Był to na razie tylko dialog, nie zaś negocjacje. Suarez trwał przy zamiarze przeprowadzenia reformy politycznej jako swojej własnej inicjatywy. Niewątpliwie było to łatwiejsze do zaakceptowania przez frankistowską prawicę.

Reforma polityczna

11 września 1976 Suarez wygłosił w telewizji przemówienie do narodu, w którym zaprezentował w ogólnych zarysach projekt reformy politycznej. Podkreślał w swoim wystąpieniu, że jedynie parlament wybrany w wolnych, powszechnych wyborach jest w stanie przeprowadzić reformy ekonomiczne i zadecydować o politycznym kształcie państwa, choć jednocześnie unikał określenia przyszłego parlamentu jako konstytuancy. Następnego dnia premier przedstawił projekt ustawy o reformie politycznej na ogólnej sesji Kortezów. Projekt przewidywał ustanowienie dwuizbowego ciała ustawodawczego. Członkowie obu izb byłiby wybierani w bezpośrednich, tajnych i powszechnych wyborach (z wyjątkiem 1/6 senatorów, którzy mogliby być mianowani przez króla). Parlament byłby uprawniony do uchwalania ustaw zasadniczych. Król, ze swej strony, mógłby poddawać pod ogólnonarodowe referendum wszelkie ustawy o charakterze konstytucyjnym,

uchwalone przez parlament, lub jakiegokolwiek inne przez siebie proponowane projekty ustaw o szczególnej wadze.

Odrzucenie przez Kortezy rządowego projektu ustawy o reformie politycznej prowadziłoby do poważnego kryzysu konstytucyjnego. Frankistowskie Kortezy nie przyjęły na siebie takiej odpowiedzialności i 18 listopada, po dwudniowej dyskusji, zdecydowały się na krok samobójczy, potwierdzając raz jeszcze swoje tradycyjne podporządkowanie życzeniom zdecydowanie działającej władzy wykonawczej; przyjęły ustawę o reformie politycznej 425 głosami za, przy 59 przeciw i 13 wstrzymujących się.

Istotnym czynnikiem w procesie przyjęcia ustawy był - jak się wydaje - fakt, że wystąpienie Suareza z projektem poprzedziło spotkanie Juana Carlosa z wyższymi oficerami, po którym stało się jasne, że próby hamowania przez armię reform nie znajdują królewskiej akceptacji. W końcu września zaś Suarez wymienił konserwatywnego, odziedziczonego po poprzednim rządzie wicepremiera do spraw obrony narodowej, gen. Santiago, na liberalnego stronnika Juana Carlosa, gen. Gutierrezza Mellado, co potwierdziło wolę i zdecydowanie rządu w kontynuowaniu przemian.

Zaprobowana przez Kortezy reforma miała zostać poddana pod ogólnonarodowe referendum w dniu 15 grudnia 1976. Jednakże opozycja odrzucała reformy, które nie były z nią negocjowane ani nawet konsultowane, obawiając się nie tylko utraty swego wizerunku politycznego, ale także tego, że rząd, kontynuując swą politykę samodzielnego decydowania o kształcie reform, użyje swojej władzy dla uzyskania korzystnego dla siebie wyniku wyborów. Suarez, rozumiejąc, że powodzenie reformy zależy od jej akceptacji przez opozycję, podejmował próby dialogu z jej liderami. Jego polityka w odczuciu społecznym zaczęła przynosić efekty i powszechna idea "przełomu demokratycznego", dokonanego przeciw rządowi, z wolna ustępowała miejsca koncepcji "przełomu wynegocjowanego" (ruptura pactada) między rządem a opozycją.

Praktycznie cała opozycja formalnie połączyła się 23 października w ramach tzw. Platformy Organizacji Demokratycznych postulującej powołanie na zasadach demokratycznego konsensusu tymczasowego rządu, który organizowałby "proces konstytucyjny" uwzględniający także pytanie o monarchię jako formę przyszłych rządów, wprowadzenie pełnych swobód demokratycznych, pełną amnestię dla więźniów politycznych, legalizację wszystkich partii, obalenie istniejących wciąż instytucji frankistowskich.

W rzeczywistości jednak stanowiska poszczególnych partii nie były tak jednoznaczne, atrakcyjność rządowej propozycji - o ile zostałyby zrealizowana - ogromna, a zdolność opozycji do uzyskania masowego poparcia społecznego ograniczona (względna porażka strajku generalnego ogłoszonego 12 listopada przez główne centrale związkowe). Toteż wezwanie do bojkotu referendum (socjaliści, komuniści, regionalni nacjonaliści, niektórzy chrześcijańscy demokraci) było dokonane jakby półgłosem, bez pełnego wewnętrznego przekonania. Skrajna prawica wzywała oczywiście do głosowania przeciw reformie, natomiast rząd prowadził szeroką kampanię w środkach masowego przekazu na rzecz udziału w referendum.

Referendum stało się wielkim sukcesem politycznym rządu. W głosowaniu wzięło udział 77,7% uprawnionych. Najwyższa absencja wystąpiła w regionach o silnych tendencjach separatystycznych - 7 prowincji (spośród 50) w których absencja przekroczyła 30% znajdowało się: w Galicji (3), Kraju Basków (2), Katalonii i na Wyspach Kanaryjskich, przy czym w obu wymienionych prowincjach baskijskich przekroczyła ona 40% i wyniosła 46,8% (Yizcaya) i 55,1% (Guipuzcoa). Spośród uczestniczących w referendum, 94,2% opowiedziało się za reformą, 2,6% przeciwko, przy 3% głosów pustych i 0,2% nieważnych. Społeczeństwo hiszpańskie

opowiedziało się zatem jednoznacznie za reformami demokratycznymi wprowadzanymi odgórnie, odrzucając generalnie wezwanie do bojkotu referendum rzucone przez opozycję.

Wybory parlamentarne 1977

Ustawa o reformie politycznej dawała rządowi prawo do szczegółowego uregulowania ordynacji i wszystkich kwestii związanych z wyborami do Kortezów. Suarez obiecał wcześniej, że o ile ustawa o reformie zostanie przyjęta, wybory odbędą się jeszcze w pierwszej połowie 1977 roku. Opozycja jeszcze przed referendum uznała de facto, że jej maksymalistyczne postulaty w najbliższej przyszłości nie są możliwe do spełnienia, i wyłoniła dziesięcioosobowy komitet do negocjacji z rządem kwestii wyborczych, w którego skład weszło po jednym przedstawicielu partii liberalnych, socjaldemokratów, chrześcijańskich demokratów, komunistów i nielegalnych związków zawodowych, dwóch przedstawicieli socjalistów i po jednym reprezentancie regionów narodowościowych: Galicji, Kraju Basków i Katalonii.

Ustawa o reformie politycznej przewidywała, że okręgiem wyborczym będzie prowincja i ustalała na 350 liczbę foteli w izbie niższej, Kongresie Deputowanych, nie określała jednak sposobu dystrybucji mandatów między prowincje, a jedynie przewidywała ustalenie wspólnego minimum mandatów dla wszystkich okręgów. Suarez, przewidując że jego elektorat skoncentruje się w rzadziej zaludnionych, uboższych regionach, dążył do ustalenia owego minimum na 3 mandaty, do których doliczałoby się 1 lub więcej mandatów, w zależności od liczby ludności, co przy 50 prowincjach (plus terytoria Ceuty i Melilli) pozostawiałoby niespełna 150 mandatów do rozdysponowania w okręgach najgęściej zaludnionych. Opozycja, licząca na zwycięstwo w ośrodkach najgęściej zaludnionych, wymogła na rządzie obniżenie minimum przydzielanego prowincji bez względu na jej liczebność do 2 mandatów. I tak zresztą, na przykład w prowincji Soria przypadło niespełna 35 tys. mieszkańców na jeden mandat, podczas gdy w Madrycie ponad 136 tys. Piętnaście najmniejszych prowincji, liczących 3,4 mln. mieszkańców, otrzymało 53 mandaty, podczas gdy prowincja Barcelona, z 4,5 - milionową ludnością, tylko 33. Proporcjonalna ordynacja była moderowana przez próg 3% liczby głosów niezbędnych do uzyskania mandatu i przyjęty system przeliczania głosów według formuły d'Hondta. Listy wyborcze miały być zablokowane i zamknięte: każda partia zgłaszać miała listę uszeregowanych kandydatów w liczbie odpowiadającej ilości mandatów do obsadzenia w danej prowincji, natomiast wyborca miał wybrać odpowiadającą mu listę, bez możliwości zaznaczenia na niej swoich preferencji w odniesieniu do poszczególnych kandydatów.

W wyborach do Senatu istniała jedna lista kandydatów ze wszystkich partii, z której należało wybrać 3 nazwiska. Mandat uzyskiwały cztery osoby, które w danym okręgu otrzymały największą liczbę głosów.

18 marca rząd ogłosił zasady ordynacji wyborczej w formie dekretu z mocą ustawy. Pozostawała jeszcze do uregulowania sprawa ostatecznej legalizacji partii politycznych, zwłaszcza partii komunistycznej, której legalizacja była dla opozycji kamieniem probierczym wiarygodności intencji rządu. Jeszcze w grudniu - jak się wydaje bez wiedzy ministra spraw wewnętrznych - został aresztowany na ulicy Santiago Carillo, mieszkający zresztą w Hiszpanii już od prawie roku. Niewygodny aresztant został po paru dniach zwolniony, jednak władze nadal odmawiały legalizacji partii komunistycznej, głównie z obawy przed reakcją armii. Ostatecznie rząd scedował w lutym swoje kłopotliwe uprawnienia do arbitralnego decydowania o legalizacji na Sąd Najwyższy, co skłoniło największe partie opozycyjne do wystąpienia o legalny status. Sąd Najwyższy jednak zadecydował, że sprawa

komunistów nie jest kwestią sądową, lecz polityczną, i również uchylił się od decyzji. W tej sytuacji, 9 kwietnia, rząd zdecydował się na legalizację komunistów, co zgodnie z przewidywaniami spotkało się z głębokim niezadowoleniem wśród wyższych oficerów, którzy wystosowując odpowiednią rezolucję deklarowali jednak wierność koronie i zachowanie wojskowej dyscypliny.

W tym samym okresie (11 marca), wobec powtarzających się, gwałtownych demonstracji, zwłaszcza w Kraju Basków, rząd ogłosił nową, szeroką amnestię, a na koniec, ponieważ manifestacje i krwawe starcia z policją nie ustawały, zezwolił w maju niewielu pozostającym jeszcze w więzieniach Baskom na opuszczenie kraju. Choć tylko część z nich skorzystała z tej propozycji, decyzja ta przywróciła względny spokój w prowincjach baskijskich i skłoniła partie baskijskie do wzięcia udziału w wyborach.

Innym problemem były akty terrorystyczne ze strony organizacji skrajnie lewicowych (GRAPO), jak i skrajnie prawicowych, niezadowolonych z dokonujących się procesów demokratyzacyjnych. Także policja wykazywała spore przywiązanie do dawnych metod działania i nieufność wobec polityki rządu, a jej członkowie bywali zamieszani w działalność grup ultrapravicowych.

W tej sytuacji, przed zbliżającymi się wyborami, przystąpiono do ostatecznego formowania partii i koalicji wyborczych.

Koalicja centrowa Suareza powstała na bazie Partii Ludowej (PP), której przewodziło dwóch byłych ministrów frankistowskich - Areilza i Cabanillas. Partia

Ludowa została zalegalizowana - w przeciwieństwie do partii lewicowych i centrolewicowych - jeszcze w poprzednim roku i skupiała polityków reformistycznych o tendencjach liberalnych, chrześcijańsko - demokratycznych, a nawet socjaldemokratycznych, oraz wielu dawnych urzędników aparatu państwowego umiarkowanie identyfikujących się z ideologią frankistowską. Na początku roku 1977 stworzyła ona luźną koalicję pod nazwą Centrum Demokratycznego (CD) z wieloma innymi ugrupowaniami określającymi się jako liberalne, chrześcijańsko - demokratyczne, niekiedy socjaldemokratyczne. Suarez zawarł z CD układ, który dawał koalicji rządowe poparcie w zamian za wprowadzenie na jej listy wyborcze 80 kandydatów "niezależnych", aktualnych współpracowników premiera w dziele jego "odgórnym" reform. Na początku maja Suarez oficjalnie ogłosił, że będzie kandydował na pierwszym miejscu madryckiej listy Unii Centrum Demokratycznego (UCD). W praktyce, jak się wydaje dzięki zręcznym zakulisowym zabiegom, Suarez przejął pełną kontrolę nad Unią, a jej oficjalnym przedstawicielem został związany z nim bezpośrednio polityk - Calvo Sotelo.

UCD prowadziła bardzo zręczną kampanię wyborczą, wykorzystując popularność Suareza (jako były - dyrektor radia i telewizji był on zresztą specjalistą od propagandy). Jej plakat wyborczy z fotografią premiera zawierał hasło: "Głos na Centrum, to głos na Suareza". UCD nie organizowała masowych wieców, prowadziła kampanię dyskretną, a ideologiczną, pomijającą historyczne antagonizmy, nie wspominała - ani źle ani dobrze - o okresie frankistowskim, kładła nacisk na bezpieczne i spokojne kontynuowanie reform przy zapewnieniu ciągłości rządu i administracji państwowej i potwierdzała swoje bezwarunkowe poparcie dla monarchii.

Socjaliści nie osiągnęli porozumienia w sprawie zawiązania szerszej koalicji wyborczej. Najbardziej prężną z socjalistycznych partii była Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (PSOE), sięgająca tradycjami XIX wieku, która swą aktualną linię polityczną ustaliła na 27 Kongresie w Madrycie w grudniu 1976 roku. Kongres wyeliminował radykalnych członków kierownictwa, choć przyjęty przezeń program określał PSOE jako partię klasową, a jej ideologię jako marksistowski socjalizm, i odżegnywał się od socjaldemokracji. Retoryka wyborcza PSOE była

jednak dużo bardziej oględna i pragmatyczna. PSOE przedstawiała się w kampanii jako partia reformistyczna, ponadklasowa, odwoływała się do wszystkich Hiszpanów chcących zmian w kraju na drodze nierewolucyjnej, chociaż, z drugiej strony, przywoływała także sobie w sukurs momenty i postaci swojej świetnej przeszłości. Atutem kampanii był jej przystojny, trzydziestoczteroletni lider, odznaczający się dużym urokiem i osobistą charyzmą. Bliskie kontakty z europejskimi partiami socjaldemokratycznymi, zwłaszcza z niemiecką SPD, pomogły PSOE stworzyć sobie wizerunek "europejskości", niezwykle atrakcyjny dla Hiszpanów po latach izolacji, i przyciągnęły do niej część elektoratu, która wahała się z oddaniem głosu na UCD, skompromitowaną frankistowską przeszłością wielu jej członków.

Komunistyczna Partia Hiszpanii (PCE) przystępowała do wyborów z kapitałem politycznym i organizacyjnym wieloletniego oporu wobec dyktatury, ale i z historycznym obciążeniem swoją ortodoksyjną postawą i działaniami przeciwko niekomunistycznej lewicy w okresie wojny domowej. Tradycyjnie miała w Hiszpanii duże poparcie, zwłaszcza poprzez ściśle z nią związane związki zawodowe Comisiones Obreras (Komisje Robotnicze). W swej nowej, eurokomunistycznej postaci, prowadziła kampanię bardzo ostrożną, kładąc większy nacisk na uwiarygodnienie swego demokratycznego wizerunku niż na reformy społeczne. W różnych sprawach była bardziej powściągliwa niż PSOE (np. w kwestii programowej akceptacji monarchii jako formy rządów) i unikała masowych demonstracji, aby nie prowokować prawicy i uniknąć sytuacji, w których mogłaby zostać skojarzona ze skrajną lewicą czy terroryzmem. Kampania pomogła PCE ukształtować swój wizerunek jako partii statecznej, szacownej, dobrze zasłużonej dla pokojowego uruchomienia i rozwoju przemian demokratycznych w Hiszpanii.

Sojusz Ludowy (AP) stanowił koalicję kilku prawicowych ugrupowań, zalegalizowanych jeszcze przez miniony reżim, której przewodziło kilku byłych ministrów i znanych postaci politycznych z okresu dyktatury. Od skrajnej prawicy odróżniała go akceptacja reform politycznych i odrzucenie metod terrorystycznych. Sojusz oskarżał rządy Suareza o niezapobieganie narastającemu kryzysowi gospodarczemu i społecznemu, przywołanie na brak porządku publicznego, rozbijanie jedności Hiszpanów. Hasłem wyborczym Sojuszu stał się slogan: "Za Franco żyliśmy lepiej". Centralną postacią kampanii był Manuel Fraga, który całkowicie już opuścił pozycje "liberała" i denuncjował teraz "zdradę", jaką było otwarcie Hiszpanii dla ideologii marksistowskiej. Gwałtowne wystąpienia Fragi, które miały przyciągać do niego zwolenników starego systemu, zwłaszcza tych związanych z utrzymaniem porządku publicznego, odstręczały jednocześnie wielu Hiszpanów o prawicowych poglądach, którzy dostrzegali w nich zagrożenie dla pokojowych przemian, zgody narodowej i "europeizacji".

Ugrupowaniom chrześcijańsko - demokratycznym nie udało się stworzyć na poziomie ogólnokrajowym żadnej koalicji ani partii, która byłaby w stanie podjąć efektywną walkę wyborczą.

Obszary o silnych regionalnych tendencjach nacjonalistycznych charakteryzowały się specyficznymi konfiguracjami partii.

W Kraju Basków dużą siłę stanowiła powstała jeszcze w końcu XIX w. Narodowa Partia Baskijska (PNV), której program społeczno - ekonomiczny sytuował ją w centrum spektrum politycznego. PNV wzywała do natychmiastowego przywrócenia autonomii nadanej Baskom przez II Republikę w 1936 roku. Autonomii lub wręcz - jako celu długoterminowego - niepodległości domagał się też cały szereg drobniejszych partii baskijskich stojących na lewo od PNV. Postulat autonomii podjęła też PSOE i, w bardziej umiarkowanej formie, UCD.

W Katalonii, najsilniejszą regionalną partię centrum stanowił Demokratyczny Pakt na rzecz Katalonii. Na lewicy główne siły stanowiła koalicja Socjaliści Katalonii (SC), obejmująca Katalońską Partię Socjalistyczną (PSC) i PSOE, oraz

Zjednoczona Socjalistyczna Partia Katalonii (PSUC), katalońska gałąź PCE.

Cała kampania wyborcza miała w pewnej mierze charakter plebiscytu - opowiadano się za, bądź przeciw demokracji i reformom. Ogólnikowe programy wyborcze zawierały niewiele konkretnych propozycji w zakresie gospodarki i polityki społecznej, tak że wyborcy kierowali się raczej osobowością lidera i ogólnym obrazem partii (bardziej lub mniej demokratyczna, postępująca, europejska) niż jej programem. Większość partii uformowała się tuż przed wyborami lub - jeśli dysponowały dłuższą tradycją - zostały w tym czasie zalegalizowane i rozpoczęły swe funkcjonowanie i ekspansję w warunkach zmuszających je do podjęcia wewnętrznych zmian organizacyjnych i ideologicznych. Żadna z partii, łącznie z rządową UCD, nie zdołała przedstawić swoich list wyborczych we wszystkich 52 okręgach.

Oficjalna kampania wyborcza trwała półtora miesiąca. Mniejsze i słabiej zorganizowane partie nie zdążyły w tym czasie przedstawić się szerszym rzeszom wyborców. Na trzy tygodnie przed wyborami 14% potencjalnych wyborców nie było jeszcze zdecydowanych, czy weźmie udział w wyborach, natomiast 57% z tych, którzy zamierzali głosować, nie wiedziało jeszcze, którą partię poprze. Propaganda wyborcza była hamowana przez niski poziom czytelnictwa (wg badań z 1977 roku jedynie 9% dorosłej ludności czytało regularnie jakiś dziennik), ponadto większość gazet o zasięgu lokalnym wykazywała niewielkie zainteresowanie problematyką konstytucyjną i ogólnonarodowymi zagadnieniami politycznymi. W tej sytuacji ogromną rolę odegrała telewizja, będącej własnością rządu. Dostęp do telewizji - po 3 dziesięciminutowe programy - otrzymały partie, które zarejestrowały swoje listy w przynajmniej 50% okręgów wyborczych, co eliminowało mniej liczne partie i zwiększało relatywny czas prezentacji partii rządowej, niekoniecznie explicite w ramach kampanii.

W wyborach do Kortezów, które odbyły się 15 czerwca 1977, wzięło udział 78,3 procent uprawnionych do głosowania. Głosy wyborców skoncentrowały się na czterech najsilniejszych partiach, przy czym zdecydowany sukces odniosły dwie; zwycięska UCD oraz PSOE.

Wyniki wyborów do Kongresu Deputowanych:

Partia lub koalicja	Procent głosów	Liczba mandatów	Procent mandatów
UCD	34,7	165	47,1
PSOE/PSC	29,2	118	33,7
PCE/PSUC	9,2	20	5,7
AP	8,2	16	4,6
US/PSP/FPS*	4,5	6	1,7
Pakt Demokratyczny na rzecz Katalonii	23,8	11	3,1
PNV	1,6	8	2,3
Unia Centrum i Chrześcijańska Dem. Katalonii	0,9	2	0,6
Lewica Katalońska	0,75	1	0,3
Lewica Baskijska	0,32	1	0,3
Kand. niezal. z Aragon	0,2	1	0,3
Kand. niez. z Castellon	0,16	1	0,3

*US - Jedność Socjalistyczna; PSP - Ludowa Partia Socjalistyczna; FPS - Federacja Partii Socjalistycznych.

W Kraju Basków i Katalonii zwycięstwo odniosła lewica. W Kraju Basków pierwsze miejsce zajęła PSOE (24,9% głosów), przed PNV (23,4%) i UCD (15,8%). W Katalonii także zwyciężyła koalicja Socjaliści Katalonii (PSOE i Socjalistyczna Partia Katalonii - PSC, 28,3% głosów), przed komunistami (Zjednoczona Socjalistyczna Partia Katalonii - PSUĆ, 18,3% głosów), Demokratycznym Paktem na rzecz Katalonii (PDC, 17,2% głosów) i, dopiero na czwartym miejscu, UCD (16,9% głosów).

Układ partii w Senacie, ze względu na ordynację większościową (większe szansę w niektórych okręgach reprezentantów małych partii lub kandydatów niezależnych) oraz obecność senatorów mianowanych przez króla był mniej przejrzysty, ale UCD uzyskało tu podobną ilość mandatów.

Ugrupowania parlamentarne w Senacie uformowane w wyniku wyborów*:

Grupa parlamentarna	Lb. foteli	Procent foteli
UCD	113	46,3
Socjaliści	48	19,7
Postępowcy i Socjaliści Niezależni	23	9,4
Porozumienie Katalończyków	15	6,1
Ugrupowanie Niezależne	13	5,3
Grupa Mieszana	13	5,3
Niezależni	10	4,1
Senatorowie Baskijscy	9	3,7

Uwaga: Dane oparte na opracowaniu mogącym zawierać nieścisłości.

Wyniki pierwszych demokratycznych wyborów parlamentarnych po okresie dyktatury wydają się być niezwykle szczęśliwe dla pokojowej transformacji systemu z kilku względów:

1. Aż 4/5 wybranych deputowanych należało do jednej z dwóch wiodących partii, UCD i PSOE. Ekonomia głosowania, którą wykazało się, w ogólnym przekroju, społeczeństwo hiszpańskie, wprowadziła do Kortezów stabilny układ polityczny, w którym możliwe było kontynuowanie efektywnego dialogu, oparty o partie dalekie od prawicowych czy lewicowych skrajności.

2. UCD uzyskało pozycję wyraźnie dominującą, co dało jej szerokie pole manewru i chroniło Hiszpanię przed ewentualnymi negatywnymi reakcjami ze strony armii lub kapitału (np. ucieczka pieniędzy za granicę). Gdyby PSOE uzyskała przewagę, to albo Juan Carlos wyznaczyłby socjalistycznego premiera, i wtedy reakcje takie byłyby wielce prawdopodobne, albo też wyznaczyłby premiera spośród mniejszości parlamentarnej, co stawiłoby mianowanego w opozycji do parlamentu i kazało szukać poparcia w kołach skrajnie prawicowych. W obydwu przypadkach proces reform zostałby poważnie zagrożony.

3. UCD nie uzyskało większości absolutnej, co musiało ją skłaniać do liczenia się ze swym głównym przeciwnikiem w parlamencie i poszukiwania konsensusu.

4. PSOE, pozostając drugą co do znaczenia partią, umocniła swoją pozycję w obozie lewicy (zwłaszcza wobec innych partii socjalistycznych) i, pozostając w opozycji do rządu, miała czas skonsolidować się i nabrać praktycznej wiedzy w zakresie rządzenia państwem i wyłonić kadry, które

mogłyby się podjąć tego zadania w przypadku zmiany układu sił politycznych. W momencie wyborów PSOE nie posiadała jeszcze, jak się wydaje, polityków ani zaplecza, które pozwalałyby jej efektywnie sprawować władzę.

Układ z Moncloa

Po wyborach Suarez przeformował swój rząd, wymieniając wielu ministrów, aczkolwiek nowy gabinet składał się nadal z członków UCD lub polityków bez przynależności partyjnej. Większy nacisk kładziony obecnie przez premiera na kwestie gospodarcze uwidocznił się w utworzeniu stanowiska wicepremiera do spraw ekonomicznych, które objął prof. Enrique Fuentes Quintana, orędownik gospodarki wolnorynkowej, który jednak występował równocześnie z otwartą krytyką nierówności ekonomicznych w rozkładzie przychodów i obciążeń podatkowych. Spadek wpływów kół wojskowych potwierdzony został przez stworzenie urzędu wicepremiera do spraw obronności, w miejsce wcześniejszych ministerstw trzech rodzajów sił zbrojnych. Suarez odrzucił jednak możliwość sformowania rządu koalicyjnego. Zachowywał w praktyce inicjatywę legislacyjną, mogąc generalnie liczyć na uzyskanie parlamentarnego poparcia dla swoich propozycji, tak że demokratycznie wybrany parlament nie odgrywał szczególnie istotnej roli w codziennym życiu politycznym. Rola Korteżów uwidoczniła się dopiero w kwestiach związanych z pracami nad konstytucją. Głównymi problemami stojącymi przed rządem, były, obok spraw gospodarczych, kwestia regionalizmów i porządku publicznego.

Dążąc do wzmocnienia swojej pozycji w Katalonii, Suarez nawiązał kontakty z Josepem Tarradellas, przewodniczącym samorządu Katalonii (Generalitat) na wygnaniu, który właśnie powrócił do kraju. Generalitat, stworzony w okresie Republiki, stanowił symbol autonomicznych aspiracji Katalończyków. Prestiż Tarradellasa, który zdecydował się współpracować z Suarezem, stanowił przeciwwagę dla opozycyjnego Zgromadzenia Przedstawicieli Katalonii wybranych w ostatnich wyborach do Korteżów. W końcu września 1977 został restytuowany kataloński Generalitat, którego rola tymczasem pozostawała symboliczna, aż do ostatecznego uregulowania kwestii autonomicznych w nowej konstytucji.

Trudniejsza sytuacja była w Kraju Basków, gdzie silniejsze były żądania natychmiastowych zmian, większe konflikty wewnętrzne (m. in. między Navarrą a pozostałymi prowincjami baskijskimi) oraz występował problem terroryzmu. Jednak w końcu listopada również prowincje baskijskie uzyskały status preautonomiczny. Z żądaniami autonomii wystąpiły także inne regiony, o słabiej wyartykułowanych historycznie odrębnościach regionalnych, lecz rząd postanowił teraz nie stwarzać już trudności i zezwolić na pewne ujednoczenie statusów poszczególnych regionów w ramach państwa. Do lipca 1978 status preautonomiczny otrzymało dziesięć regionów (Katalonia, Kraj Basków, Wyspy Kanaryjskie, Galicja, Aragonia, Kastylia - Leon, Baleary, Yalencia, Extremadura, Andaluzja), a kilka innych regionów miało go w bliskiej przyszłości uzyskać. Wszędzie, poza prowincjami baskijskimi, proces ten przebiegał względnie spokojnie.

Sytuacja ekonomiczna w 1977 roku nie polepszyła się, utrzymywał się deficyt bilansu płatniczego, wysoka inflacja i bezrobocie. W 1976 inflacja wyniosła 19%, a w pierwszym półroczu 1977 koszty utrzymania wzrosły już o 13,2%. Bezrobocie obejmowało według oficjalnych danych 5% - 6% aktywnej zawodowo ludności. W lipcu podjęto decyzję o dewaluacji pesety o 19,6%. Jednocześnie rząd wzywał do ograniczenia wzrostu wynagrodzeń do poziomu niższego niż wzrost kosztów utrzymania oraz zapowiadał, z drugiej strony, zmianę systemu podatkowego i wprowadzenie prawa zezwalającego urzędnikom skarbowym na kontrolę rachunków bankowych. Propozycje rządowe spotkały się z protestami zarówno ze

strony kół biznesu, jak i związków zawodowych.

W tej sytuacji Suarez podjął próbę generalnego porozumienia się z opozycją w celu uzyskania zgody na wprowadzenie środków oszczędnościowych dla ratowania gospodarki. Na początku listopada 1977 wystosował zaproszenie do liderów głównych partii politycznych w celu wspólnego rozważenia sposobu rozwiązania "podstawowych politycznych, ekonomicznych i społecznych problemów narodu". Reakcje na propozycję były zróżnicowane, lecz ostatecznie została przyjęta przez wszystkich. Spotkanie odbyło się w siedzibie rządu, pałacu Moncloa. Po wielogodzinnym posiedzeniu, 9 listopada, zgromadzeni osiągnęli porozumienie w sprawie ogólnego programu polityki gospodarczej i reformy politycznej, a 25 listopada został podpisany odpowiedni dokument, znany odąd jako Układ z Moncloa (Pacto de Moncloa).

Układ przewidywał ograniczenie wzrostu płac w 1978 do 22%, czyli faktycznie utrzymanie ich realnego poziomu, jako że rząd zobowiązywał się jednocześnie do prowadzenia polityki monetarnej i fiskalnej utrzymującej inflację na poziomie nie wyższym niż 22%. Nakłady budżetowe na system ubezpieczeń społecznych miały wzrosnąć nie więcej niż o 21,4%, a wzrost podaży pieniądza nie miał przekroczyć 17%. Prywatne przedsiębiorstwa przekraczające limit wzrostu płac miały być pozbawiane rządowych kredytów i ulg podatkowych, natomiast wymuszanie ponadnormatywnego wzrostu płac przez związek zawodowy umożliwiałoby danemu przedsiębiorstwu redukcją zatrudnienia. Z drugiej strony, podniesione miary zostać o 30% emerytury, zasiłek dla bezrobotnych wzrosnąć do poziomu minimalnej płacy, podatki pośrednie miary być zastąpione przez progresywny podatek dochodowy. Rząd zobowiązywał się też do przedsięwzięcia serii reform skarbowych obejmujących nowy podatek od zysków przedsiębiorstw oraz stały podatek od majątku. Jako krok w kierunku całkowicie bezpłatnego szkolnictwa przewidziano stworzenie miejsc dla dodatkowo 700 tysięcy uczniów w systemie szkół publicznych. Ponadto przewidziano wprowadzenie programów budownictwa mieszkaniowego i kontroli obrotu ziemią w miastach dla zapobieżenia spekulacji. Budżet rządu i system ubezpieczeń społecznych miał się znaleźć pod ściślejszą kontrolą parlamentu. Przewidziano także pewne kroki w kierunku reformy rolnej.

Układ przewidywał też wprowadzenie w najbliższym czasie zmian w ustawodawstwie, w celu przystosowania prawa do wymogów "nowej demokratycznej rzeczywistości". Zmiany w ustawodawstwie były w następnych miesiącach zatwierdzane przez Kortezy. Kontrola nad telewizją została powierzona radzie wyznaczonej przez rząd i Kortezy (jednak po kilku miesiącach PSOE wycofała się z tego ciała, protestując przeciwko faworyzowaniu w telewizji w dalszym ciągu rządowego punktu widzenia). Rozgłośniom radiowym umożliwiono emitowanie własnych serwisów wiadomości; poprzednio mogły one emitować tylko wiadomości otrzymywane od rządowego Radia Narodowego. Dokonano zmian w kodeksie karnym i prerogatywach policji. dających większe prawa aresztowanym i ograniczających nadużycia. Wśród innych zmian, z kategorii czynów przestępczych usunięto cudzołóstwo.

Wprowadzenie ograniczeń we wzroście płac i podaży pieniądza spowodowało zahamowanie inflacji (w pierwszym kwartale 1978 ceny wzrosły o 3,8%, w porównaniu do 7,8% w analogicznym okresie poprzedniego roku). Znaczny wzrost eksportu spowodował obniżenie deficytu w wymianie handlowej z zagranicą. Niemniej, mimo wzrostu eksportu, spadał popyt wewnętrzny, ogólna wielkość produkcji i, w konsekwencji, nadal rosło bezrobocie (6,3% w grudniu 1977, 7% z końcem pierwszego kwartału 1978, blisko 8% pod koniec roku). W lutym podał się do dymisji wicepremier do spraw ekonomicznych (stwierdził, że jako technik zrobił to, co było możliwe, natomiast konsekwentnym wcieleniem w życie programu gospodarczego musi zająć się polityk), a Santiago Carrillo, popierający wcześniej

gorąco Układ z Moncloa, uznał, że jest on już praktycznie martwy. Ostatecznie jednak, dzięki doskonałym zbiorom w 1978, ogromnemu napływowi turystów zagranicznych i rosącemu zapotrzebowaniu zagranicznemu na produkty hiszpańskie, rok 1978 zamknął się pozytywnie.

Mimo rozbieżności w ocenie Układu z Moncloa, będących często wynikiem wąsko rozumianych interesów politycznych (np. PSOE zmierzająca do przejęcia władzy chętnie dystansowała się od poczynań rządu i od początku była sceptyczna wobec układu, natomiast z dużym zaangażowaniem akceptowali go komuniści, dla których stanowił on możliwość ugruntowania swojej pozycji, ponieważ i tak nie mieli w najbliższym czasie szans na zdominowanie sceny politycznej), stanowił on trudny do przecenienia element w powstrzymaniu degradacji gospodarki hiszpańskiej przy jednoczesnym zachowaniu polityki reform w sferze społecznej i politycznej. Zawarcie podobnego porozumienia w rzeczywistości demokratycznym trybie na forum Korteżów byłoby politycznie i proceduralnie bardzo trudne i, jeśli nawet możliwe byłoby uzyskanie consensusu głównych sił politycznych, zajęłoby to zbyt wiele czasu, aby można było natychmiast wprowadzić program oszczędnościowy.

Tok prac konstytucyjnych

Wkrótce po ukonstytuowaniu się, Kortezy przystąpiły do prac nad konstytucją. Rozpoczęcie tego procesu stanowiło zaskoczenie dla wielu polityków i dziennikarzy zawodowo zajmujących się polityką, jako że nowo powołany parlament nie miał *explicite* nadanych uprawnień konstytuanta i kwestia sposobu i czasu opracowania nowej konstytucji była do ostatniej chwili otwarta. Sprawy te nie zostały wcześniej precyzyjnie ustalone, jak się wydaje ze względu na niewiadomą, jaką była przyszła sytuacja polityczna oraz imperatyw nieantagonizowania sił zachowawczych, tak że głowa państwa i rząd pozostawiały sobie możliwość bardzo elastycznych interpretacji i decyzji, w zależności od kierunku, w którym sytuacja ta by ewoluowała.

Zgodnie z ustawą o reformie politycznej istniały trzy możliwości inicjacji prac konstytucyjnych. Inicjatywę reformy konstytucyjnej mógł podjąć rząd, przedstawiając parlamentowi projekt ustawy o charakterze konstytucyjnym, projekt mógł wyjść od Kongresu Deputowanych i zostać przezeń rozpatrzony w normalnym trybie prac, legislacyjnych lub, w ostatnim przypadku, od króla, który mógł poddać bezpośrednio pod rozagę narodu, w formie referendum, opracowany przez rząd lub grupę ekspertów projekt, bez konieczności uprzedniego zaakceptowania go przez Kortezy.

Jak się wydaje, rząd skłaniał się ku pierwszej możliwości, co z jednej strony przyspieszyłoby proces konstytucyjny, ale też uczyniłoby projekt bardziej jednostronnym i trudnym do zaakceptowania przez opozycję parlamentarną. Po pojawieniu się w prasie publikacji, iż istnieje ewentualność przyjęcia takiego trybu postępowania, zakwestionowała go PSOE i inne partie lewicowe, obawiające się ograniczenia swoich możliwości wpływania na kształt konstytucji. Ostatecznie, wszystkie główne siły polityczne, włączając w to rządową UCD, zaakceptowały drugą możliwość: opracowanie projektu wstępnego przez Kongres Deputowanych.

Prace nad projektem konstytucji rozpoczęły się 25 lipca 1977 od powołania przez Kongres Deputowanych Komisji do spraw konstytucji i swobód obywatelskich, w której skład weszło 36 deputowanych: 17 z Unii Centrum Demokratycznego (UCD), 13 z Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE), 2 z Sojuszu Ludowego (AP), 2 z Komunistycznej Partii Hiszpani (PCE) i 2 reprezentantów mniejszości katalońskiej i baskijskiej. Komisji przewodniczył Emilio Attard z UCD. Wyłoniła ona spośród swoich członków siedmioosobową podkomisję, która miała za zadanie przygotować projekt wstępny i przedstawić go do dyskusji w komisji. Chociaż istniał na początku projekt sformowania podkomisji z przedstawicieli najsilniejszych ugrupowań parlamentarnych - UCD i PSOE - ostatecznie

rozszerzono formułę i w jej skład weszło trzech reprezentantów UCD i po jednym z PSOE, AP, PCE i z mniejszości katalońskiej.

Podkomisja, rozpoczynając działalność 22 sierpnia, przyjęła zasadę poufności prac, co stworzyło podstawy dla zasady consensusu w dalszym przebiegu procesu konstytucyjnego. Mimo to, gdy podkomisja zakończyła pierwszą redakcję dokumentu 17 listopada, przygotowany przez nią projekt przedostał się do prasy, co przyniosło falę krytyki i, w konsekwencji, podkomisja przystąpiła do poprawiania projektu, aby ostatecznie, po dwóch dodatkowych czytaniach, zakończyć prace redakcyjne 23 grudnia i opublikować tekst w Boletín de las Cortes z dnia 5 stycznia 1978.

W kolejnych tygodniach, w przewidzianym ustawowo terminie 25 dni, do opublikowanego projektu wstępnego zgłoszono 1133 poprawki, które były dyskutowane w ramach podkomisji przez następne dwa miesiące, od 9 lutego do 10 kwietnia 1978. W tym czasie, w wyniku konfliktu między przedstawicielami UCD i PSOE w kwestii artykułów dotyczących systemu edukacji, reprezentant PSOE opuścił podkomisję, lecz ostatecznie wszyscy jej członkowie złożyli podpisy pod końcową wersją projektu wstępnego. Wycofanie się przedstawiciela PSOE w momencie, gdy podkomisja kończyła już w zasadzie pracę, stanowiło charakterystyczny dla tej partii zabieg taktyczny, którego celem było udowodnienie pryncypialnego stanowiska socjalistów (do ewentualnego wykorzystania w przyszłych sporach z UCD) i zademonstrowanie przez nich swoim zwolennikom niezłomności ideologicznej. Pozwalało to PSOE dystansować się wobec swojego elektoratu od tekstu konstytucji i nawet ostro go krytykować, co przez zewnętrznych obserwatorów było zresztą odbierane jako śmieszność.

Następnie projekt został przekazany do Komisji - konstytucyjnej, gdzie dyskusja nad nim, przed osiągnięciem ostatecznego consensusu, trwała od 5 maja do 20 czerwca. Spodziewano się, że najtrudniej będzie uzyskać zgodę w odniesieniu do tematów, które wcześniej wywołały konflikt w podkomisji, tzn. w sprawach publicznej i prywatnej edukacji, pozycji Kościoła, stosowania lokautów przez pracodawców. Ponadto, obecność przedstawiciela Basków ponownie otwierała perspektywę dyskusji nad autonomią regionów. W tej sytuacji, w momencie gdy komisja zbliżyła się w obradach do najbardziej polemicznych kwestii, Suarez podjął jeszcze jedną próbę negocjacji poza oficjalnym forum. Tym razem, UCD i PSOE osiągnęły porozumienie w jednej z madryckich restauracji, podczas wielogodzinnej kolacji) na której spotkali się wicepremier ds. politycznych, Fernando Abril Matorell i sekretarz organizacyjny PSOE, Alfonso Guerra. W następnych dniach komisja bez większych kłopotów uzgodniła najbardziej konfliktowe punkty, mimo protestów ze strony Basków i Sojuszu Ludowego wobec pogwałcenia demokratycznej otwartości procedury.

Na koniec, projekt został przekazany pod obrady plenarne Kongresu Deputowanych. UCD i PSOE, dążąc do szybkiego zakończenia obrad i podtrzymania atmosfery consensusu, wycofały przed rozpoczęciem debaty zaproponowane przez siebie poprawki, które nie znalazły wcześniej akceptacji u drugiej strony. Czas wypowiedzi poszczególnych mówców ograniczono do piętnastu minut. Plenum Kongresu obradowało nad projektem w dniach od 4 do 21 lipca. W końcowym głosowaniu przeciwko projektowi głosowało jedynie dwóch deputowanych, jednakże cały Sojusz Ludowy wstrzymał się od głosu, natomiast deputowani baskijscy z PNV byli nieobecni.

Zgodnie z procedurą regulowaną przez Ustawę o reformie politycznej, przyjęty przez izbę niższą projekt przeszedł następnie do Senatu. Chociaż ze względu na dyscyplinę partyjną i kontrolowanie izby wyższej przez obie dominujące partie nie należało się tutaj spodziewać zasadniczych rozbieżności, senatorowie także, nie chcąc pozostawać na uboczu procesu redakcyjnego, zgłosili około tysiąca

poprawek, tak że projekt znalazł się najpierw w 25 - osobowej Komisji konstytucyjnej Senatu, która wprowadziła do niego sporo modyfikacji. W dniach od 25 września do 5 października projekt został rozpatrzony i ostatecznie zaaprobowany na posiedzeniu plenarnym Senatu. Poza nielicznymi istotniejszymi zmianami, zasadniczy wkład Senatu uwidocznił się w sferze redakcyjno - stylistycznej projektu.

Projekt konstytucji, wobec rozbieżności między tekstem przyjętym przez Kongres Deputowanych a tekstem zatwierdzonym przez Senat, został przesłany do Komisji Mieszanej, składającej się z przewodniczących obu izb oraz z trzech deputowanych i czterech senatorów. Komisja, w dniach od 16 do 25 października, doszła do porozumienia w sprawie punktów spornych. Ostatecznie, 31 października 1978, obie izby Korteżów na osobnych posiedzeniach plenarnych przyjęły końcową wersję projektu. W Kongresie, na 345 głosujących, projekt poparło 325 deputowanych (94%), przy 6 głosach przeciw i 14 wstrzymujących się. Wśród głosujących przeciwko i wstrzymujących się główną część stanowili niektórzy deputowani z Sojuszu Ludowego (część głosowała za przyjęciem projektu) oraz reprezentanci Basków. W Senacie, na 239 głosujących, za projektem oddało głos 226 senatorów, przy 5 głosach przeciwnych i 8 wstrzymujących się. Głosy przeciw i wstrzymujące się pochodziły głównie od senatorów baskijskich. Należy tu przypomnieć, że Baskowie byli jedyną istotną politycznie siłą, której reprezentant nie znalazł się w podkomisji Kongresu Deputowanych opracowującej wstępną wersję projektu.

Ostatnim etapem procesu przyjęcia konstytucji było ogłoszone 3 listopada ogólnonarodowe referendum. Towarzyszyła mu, z jednej strony, mobilizacja głównych sił parlamentarnych wzywających dostosowania za przyjęciem konstytucji, z drugiej zaś - kampania na rzecz absencji wyborczej, prowadzona przez niektóre reprezentowane w Korteżach nacjonalistyczne partie baskijskie i katalońskie oraz szereg pozaparlamentarnych ugrupowań lewicowych, nacjonalistycznych i feministycznych. Kilka skrajnie prawicowych lub lewicowych partii pozaparlamentarnych wezwało do głosowania przeciwko konstytucji. Episkopat zadecydował, że katolicy mogą swobodnie głosować za lub przeciw. Mimo to, kardynał Toledo, poparty przez kilku biskupów, wystosował list pasterski z bardzo ostrą krytyką konstytucji. Stosunek do referendum spowodował rozłam w Sojuszu Ludowym, z którego wyłoniły się frakcje wzywające do głosowania przeciw przyjęciu konstytucji.

W referendum, które odbyło się 6 grudnia, na 26 632 tyś uprawnionych do głosowania, oddało głos 17873 tyś. Hiszpanów (ok. 67%), zaś nie przystąpiło do referendum 8759 tyś. (ok. 33%). 87,9% głosujących opowiedziało się za konstytucją (stanowiło to ok. 59% ogółu elektoratu), 7,8% głosowało przeciw, 4,3% oddało głosy puste lub nieważne. Wysoki poziom absencji stanowił zaskoczenie dla demokratycznie zorientowanej części społeczeństwa, uwłaszcza w świetle wcześniejszych, opartych na consensusie głównych sił politycznych, faz uzgadniania konstytucji. Poziom absencji tłumaczono wieloletnią nieobecnością instytucji demokratycznych w życiu politycznym Hiszpanii, zmęczeniem społeczeństwa oczekującego Szybszych pozytywnych efektów procesu demokratycznego w codziennym życiu, poirytowaniem wywołanym wcześniejszą nudną, przesadną i słabo dostosowaną do masowego odbiorcy kampanią za uczestnictwem w referendum. Wydaje się jednak, że wynik referendum był całkiem pozytywny, zwłaszcza iż było to już trzecie głosowanie w ciągu dwu lat i powszechne było przekonanie, że konstytucja zostanie i tak zaakceptowana znaczną większością głosów. Najwyższą absencję odnotowano jednak w regionach o szczególnie silnych tendencjach odśrodkowo - nacjonalistycznych, zwłaszcza w Kraju Basków (w skrajnym przypadku prowincji Guipuzcoa głosowało poniżej 44% uprawnionych, w tym za konstytucją niecałe 64%, przeciwko prawie 20%, a ponad 16% oddało

głosy puste lub nieważne).

Ostatni akt procesu konstytucyjnego odbył się 27 grudnia 1978 roku, kiedy król zatwierdził ją przed Kortezami.

Konstytucja

Proces konstytucyjny zakończony przyjęciem ustawy zasadniczej z 1978 roku był pod wieloma względami szczególny i nietypowy. Jak już wspomniałem, ustawa o reformie politycznej z 1976 roku nie określała Kortezów, które miały być wyłonione w najbliższych wyborach, jako konstytuanty. Prezydium nowych Kortezów, w braku właściwych regulaminów, w celu rozpoczęcia prac ustawodawczych przyjęło prowizoryczne normy, zgodnie z którymi stworzone zostały komisje parlamentarne, lecz żadna z nich nie była komisją konstytucyjną. Dopiero kilkanaście dni po ukonstytuowaniu się obu izb, pod koniec lipca, powołana została komisja konstytucyjna z zadaniem zredagowania projektu konstytucji, co dla wielu obserwatorów sceny politycznej stanowiło spore zaskoczenie, ponieważ uwydatniało "przełomowy" charakter Kortezów z założenia "reformistycznych". Ustanowienie konstytucji, będące niejako aktem przedprawnym, konstytuującym państwo i prawo, w przypadku Hiszpanii zostało dokonane w oparciu o prawodawstwo ustanowione przez poprzedni ustrój polityczny, oparty na wartościach z gruntu odmiennych od tych, jakie legły u podstaw nowej ustawy zasadniczej. Ustawa o reformie politycznej nie zawierała klauzuli znoszącej ustawy konstytuujące poprzedni ustrój. Jej artykuł umożliwiający reformę konstytucyjną należałoby rozumieć raczej jako instrument reformujący, lecz nie znoszący całkowicie zasadniczej konstrukcji poprzedniego ustroju. Taki tryb postępowania można wyjaśnić dwojako. Z jednej strony, chodziło o niedopuszczenie do pustki prawnej, którą spowodowałyby zniesienie poprzednich ustaw. Z drugiej strony, była to strategia pozwalająca władzy na manewr "reformistyczny" bądź "przełamujący", w zależności od wymogów sytuacji politycznej. Nietypowy też był fakt, że konstytucja została ustanowiona przez ciało dwuizbowe, co zresztą wydłużyło cały proces. Kortezy, poza rolą konstytuanty, pełniły też funkcje zwykłego zgromadzenia ustawodawczego, a niektóre z przyjętych przez nie ustaw zostały automatycznie zniesione przez wejście w życie nowej konstytucji.

Od strony parlamentarnej, proces konstytucyjny rozpoczął się bez wcześniejszego przyjęcia normującego go regulaminu. Opierał się na prowizorycznych normach i elementach regulaminu Kortezów frankistowskich. Możliwość sprawnego przeprowadzenia całego procesu w Kortezach była rezultatem przyjętej zasady consensusu głównych sił politycznych oraz wyznaczenia kilkusobowej załedwie podkomisji, która w warunkach poufności - opracowała wstępny projekt. W zaawansowanych fazach pracy nad projektem, konfliktowe punkty także były niekiedy uzgadniane przez reprezentantów głównych sił w ścisłym gronie, poza forum parlamentarnym. Cały proces był zdeterminowany przez świadomość jego głównych uczestników, że ani dla nich samych, ani dla przyszłości Hiszpanii nie będzie korzystne forsowanie własnych idei, nawet jeśli mogą zdobyć poparcie większości, lecz należy dążyć do akceptacji tekstu przez wszystkie (lub prawie wszystkie) siły polityczne. Specyfika procesu konstytucyjnego znalazła odbicie w ostatecznym kształcie konstytucji. Tekst zrywa z ustaloną w XIX wieku tradycją, kiedy to kolejne konstytucje hiszpańskie odzwierciedlały idee i interesy grup aktualnie dochodzących do władzy. Chociaż consensus mógł być wyrażony przez ograniczenie tekstu do najogólniejszych zasad, na które wszyscy mogliby przystać, redaktorzy wstępnego projektu przyjęli odmienną taktykę: dosyć szczegółowo omawiali kontrowersyjne punkty, używając jednak języka na tyle niejednoznacznego, że niemal każda opcja polityczna mogła w tekście znaleźć

elementy swojej wizji optymalnego porządku społecznego. W efekcie powstały tekst jest długi (169 niekiedy bardzo rozbudowanych artykułów) i mało precyzyjny. Wiele z postanowień konstytucji stanowi deklaracje zasad, które niekoniecznie muszą znaleźć odbicie w/w konkretnych normach ustawodawczych i wykonawczych. I tak, na przykład rozdział "O przewodnich zasadach polityki społecznej i gospodarczej" mówi, iż władze publiczne "popierają tworzenie warunków dla swobodnego i skutecznego uczestnictwa młodzieży w rozwoju politycznym, społecznym, ekonomicznym i kulturalnym" (art. 48) i że ochraniają poziom życia obywateli w wieku poprodukcyjnym "przez system służb socjalnych, powołanych do rozwiązywania ich specyficznych problemów zdrowotnych, mieszkaniowych, kulturalnych i związanych z wypoczynkiem" (art. 50). Jednocześnie konstytucja zawiera zastrzeżenie, iż na artykuły zawarte w tym rozdziale można się powoływać przed powszechnym wymiarem sprawiedliwości tylko zgodnie z postanowieniami rozwijających je ustaw.

Artykuł 1 konstytucji stanowi, iż Hiszpania "konstytuuje się w postaci społecznego i demokratycznego państwa prawnego, które chroni jako najwyższe wartości swego porządku prawnego wolność, sprawiedliwość, równość i pluralizm polityczny", "suwerenność narodowa spoczywa w ludzie hiszpańskim", a "formą polityczną państwa hiszpańskiego jest monarchia parlamentarna". Niezbyt jasny termin "państwo społeczne" sugeruje opiekuńczość państwa, zgodnie z generalną deklaracją wartości zawartą w preambule.

W preambule stwierdza się, że:

"Naród hiszpański, kierując się pragnieniem ustanowienia sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa oraz pomnożenia dobra tych, którzy go stanowią, i czyniąc użytek ze swej suwerenności, oznajmia swoją wolę:

Zapewnienia demokratycznego współżycia w ramach Konstytucji i ustaw, zgodnie ze sprawiedliwym ładem ekonomicznym i społecznym.

Umocnienia państwa prawnego zapewniającego rządy ustawy jako wyrazu woli ludu.

Ochrony wszystkich Hiszpanów w zakresie realizacji praw człowieka oraz pielęgnowania ich kultur i tradycji, języków i instytucji.

Rozwijania postępu kulturalnego i gospodarczego w celu zapewnienia wszystkim godnego życia.

Ustanowienia dojrzałego społeczeństwa demokratycznego, oraz współdziałania na rzecz umocnienia pokojowych stosunków i efektywnej współpracy między wszystkimi ludami Ziemi."*

* Tłum. Tadeusz Mołdawa, Konstytucja Hiszpanii, Warszawa 1990.

Pewne emocje wśród niektórych interpretatorów konstytucji w następnych latach budziło pytanie o jej ideologię społeczno - ekonomiczną, czy jest ona raczej liberalna ("uznaje się wolność przedsiębiorstwa w ramach gospodarki rynkowej", art. 38), czy raczej socjaldemokratyczna ("uznaje się inicjatywę publiczną w działalności gospodarczej", art. 128). Wydaje się, że na tak postawione pytanie nie sposób odpowiedzieć jednoznacznie i poszukiwanie takiej odpowiedzi sprzeczne jest z intencjami twórców konstytucji. Przyjęty tryb redagowania miał właśnie gwarantować, że tekst nie będzie w tej sprawie jednoznaczny, choćby nawet jego wielosłowie prowokowało w pewien sposób do takich pytań. Charakterystyczne jest w preambule wskazanie na dokonujący się wciąż proces transformacji społeczeństwa hiszpańskiego w kierunku "umocnienia państwa prawnego" i ustanowienia "dojrzałego społeczeństwa demokratycznego", odwołanie się do najogólniejszych wartości ponadnarodowych i, jednocześnie, potwierdzenie lokalnej różnorodności hiszpańskich wartości w zakresie tradycji, kultury, języka i instytucji.

Konstytucja, poza preambułą, tytułem wstępnym i pewnymi postanowieniami

dotychczasowymi, składa się zasadniczo z 10 tytułów, w które pogrupowane jest większość jej artykułów. Tytuł I traktuje "O podstawowych prawach i obowiązkach", tytuły następne zawierają postanowienia dotyczące organizacji władzy królewskiej, ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, organizacji administracyjnej państwa oraz organizacji terytorialnej, wraz z regulacją spraw wspólnot autonomicznych (Tytuł VIII, art. 137-158). Tekst zakończony jest postanowieniami derogacyjnymi uchylającymi zarówno ustawę o reformie politycznej, jak i frankistowskie ustawy organiczne, w zakresie w jakim jeszcze obowiązywały.

Wśród punktów konfliktowych, które budziły szczególne emocje w trakcie prac redakcyjnych, znajdowały się kwestie dotyczące systemu edukacji i statusu religii i Kościoła Katolickiego. Te podstawowe ideologiczne kwestie zostały uregulowane w tytule I, którego artykuł wstępny (art. 10) stanowi:

"1. Godność jednostki, przynależne jej nienaruszalne prawa, swobodny rozwój osobowości, poszanowanie ustawy oraz praw pozostałych jednostek stanowią podstawę ładu publicznego i pokoju socjalnego.

2. Normy odnoszące się do praw podstawowych i do wolności, które Konstytucja uznaje, są interpretowane zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka oraz ratyfikowanymi przez Hiszpanię traktatami i umowami międzynarodowymi dotyczącymi tych spraw." Sprawy wyznaniowe reguluje art. 16, stanowiący, iż "zapewnia się jednostkom i wspólnotom wolność w sferze ideologii, religii i kultu" oraz że "nikt nie może być zobowiązany do składania oświadczeń co do swej ideologii, religii lub przekonań". Zasadnicze kontrowersje wzbudzała kwestia szczególnego statusu Kościoła Katolickiego. Ostatecznie wzmiankowany on jest w artykule w sposób sugerujący jego szczególną rolę w społeczeństwie hiszpańskim, lecz nie uprzywilejowujący go w stosunkach "współpracy" utrzymywanych przez państwo z różnymi wyznaniem religijnymi (art. 16, punkt 3):

"Żadne wyznanie nie posiada charakteru państwowego. Wadze publiczne uwzględniają przekonania religijne społeczeństwa hiszpańskiego i utrzymują wynikające z tego stosunki współpracy z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniem."

Pewną koncesją na rzecz Kościoła jest też ogólnie sformułowany artykuł dotyczący małżeństwa, w którym unika się słowa "rozwód". Stanowi on, iż "mężczyzna i kobieta mają prawo zawrzeć związek małżeński przy poszanowaniu pełnej równości prawnej", oraz że "ustawa określi formy małżeństwa, wiek i zdolność do jego zawarcia, prawa i obowiązki małżonków, przyczyny separacji i rozwiązania oraz ich skutki". Jest to jednak faktyczne przyznanie całkowitej swobody legislacyjnej w tej sprawie władzom świeckim. Można przy okazji zauważyć, że konstytucja nie podnosi sprawy aborcji, chociaż stanowiąc generalnie, że "wszyscy mają prawo do życia", znosi karę śmierci (art. 15).

W sprawach edukacji zaistniał "konflikt między modelem powszechnego, bezpłatnego szkolnictwa publicznego, postulowanym przez lewicę, a modelem szkolnictwa prywatnego (organizowanego np. przez instytucje wyznaniowe), finansowanego częściowo z funduszy publicznych. Ostatecznie, art. 27, stanowiąc, że "wszyscy mają prawo do nauki", uznając "wolność nauczania" i określając, iż jego celem jest "pełny rozwój osobowości człowieka, przy poszanowaniu demokratycznych zasad współżycia oraz podstawowych praw i wolności", stanowi, że "władze publiczne zapewniają przynależne rodzicom prawo, aby ich dzieci otrzymały wychowanie religijne i moralne, zgodne z ich własnymi przekonaniem" oraz że "uznaje się swobodę osób fizycznych i prawnych do tworzenia ośrodków nauczania, w ramach zasad konstytucyjnych". Jednocześnie artykuł mówi, iż "nauczanie początkowe jest obowiązkowe i bezpłatne", natomiast władze publiczne, które "nadzorują oraz zatwierdzają system nauczania w celu zapewnienia wykonania ustaw" "udzielają pomocy ośrodkom nauczania spełniającym warunki,

określone w ustawie". Konstytucja przewiduje więc, że jest możliwe finansowanie ze środków publicznych edukacji prywatnej, zgodnej z indywidualnymi preferencjami i możliwościami uczniów i ich rodziców, choć nie zobowiązuje państwa jednoznacznie do asygnacji środków na ten cel.

Posłowie

Przyjęcie konstytucji formalnie zamykało w sposób ostateczny okres dyktatury i kładło prawne podwaliny pod nowy, demokratyczny system prawny i społeczny. Przy całym swoim symbolicznym znaczeniu, konstytucja stanowiła jednak tylko jeden z kroków na drodze przekształceń, które miały uczynić z Hiszpanii nowoczesne państwo europejskie pod względem ekonomicznym i społecznym. Przed Hiszpanią były jeszcze wybory municypalne, kolejne wybory do parlamentu, ustabilizowanie się systemu partyjnego, dalsze etapy walki z kryzysem ekonomicznym i odrabianie zapóźnień gospodarczych, kwestie, integracji europejskiej, przynależności do EWG i NATO. Dokonujące się przemiany nie zawsze dawały jednoznacznie pozytywne efekty. W porównaniu z okresem dyktatury odnotowywano dużo wyższy poziom bezrobocia, przestępczości, gwałtownie narastał problem narkomanii. Otwarcie na Europę spowodowało szybką asymilację niektórych powierzchownych manifestacji kulturowych jako wartości autentycznych, pewien pęd do "nadgonienia historii", przy utrzymujących się trudnościach z rozwiązaniem zasadniczych kwestii społecznych (bezrobocie, mieszkalność, przestępczość, dysproporcja cen i zarobków w porównaniu z lepiej rozwiniętymi krajami Europy). Wśród wielu ludzi uwidaczniało się rozczarowanie, że rozwój ekonomiczny Hiszpanii w latach osiemdziesiątych nie był na miarę osiągniętych wolności demokratycznych. PSOE, która ostatecznie zwyciężyła w wyborach parlamentarnych w 1982 roku - 48% głosów w wyborach do Kongresu Deputowanych przy 80% partycypacji elektoratu (w pierwszych wyborach po przyjęciu konstytucji, w roku 1979, zwyciężyła jeszcze UCD) – i sprawuje dzisiaj władzę, choć pamięta się jej zasługi z wcześniejszego okresu, coraz powszechniej jest postrzegana przez swoich wyborców jako partia skorumpowana i "arogancka", mimo że dotychczas nie wyrosła jeszcze żadna siła alternatywna. Niemniej jednak, wśród osób pamiętających okres dyktatury, które niegdyś zaangażowały się choćby tylko emocjonalnie w proces demokratycznych przemian, często można spotkać się z poczuciem, że teraz państwo i jego instytucje są "swoje" i przyjazne obywatelowi, nawet jeśli towarzyszy temu pewna gorzkość, że generalnie efekty demokracji nie osiągnęły poziomu oczekiwań. Świadomość taka pojawia się mimo ogromnego postępu gospodarczego Hiszpanii, który dokonał się w minionym dziesięcioleciu i którego my w Polsce możemy tymczasem jedynie Hiszpanom zazdrościć.