

Staten en kiesstelsels: Spanje

Evenals in België staat in Spanje de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de centrale regering enerzijds en de autonome regio's anderzijds voortdurend op de politieke agenda. Beide landen hebben ook gemeen dat de autonomiestructuur erg ingewikkeld is, hoewel België formeel een federatie is en Spanje niet. Dit dossier gaat over de ontwikkeling van het staatsbestel en het kiesstelsel in Spanje.

1. Structuur

Vergeleken met West-Europese landen als Frankrijk, België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk is Spanje een betrekkelijk jonge democratie. De Spaanse burgeroorlog van 1936 tot 1939 leidde tot een langdurige militaire dictatuur onder leiding van generaal Francisco Franco. Pas na zijn dood in 1975 kwam in Spanje een proces van democratisering en decentralisatie tot stand. In 1977 vonden verkiezingen voor het Spaanse parlement plaats, terwijl in 1978 een nieuwe grondwet van kracht werd, nadat deze in een nationaal referendum was goedgekeurd. In de grondwet wordt Spanje een parlementaire monarchie genoemd.

Spanje is een land met een grote historische, culturele en taalkundige verscheidenheid. In sommige landen met dergelijke verschillen tussen regio's komt dit tot uitdrukking in een federatieve opbouw van de staat – dat is bijvoorbeeld het geval in België en Duitsland. Spanje daarentegen is formeel gesproken geen federatie. De grondwet voorziet niet in een territoriale indeling van Spanje op grond van bepaalde regionale kenmerken. Dat betekent dat Spanje na de inwerkingtreding van de grondwet geen duidelijk afgebakende regio's met vormen van zelfbestuur kreeg. Wel spreekt de grondwet over zogenoemde autonome gemeenschappen. Het bijzondere hiervan is dat het initiatief in het proces van decentralisatie uitdrukkelijk bij de regio's zelf werd gelegd. De belangrijkste reden hiervan is dat de kwestie van de regionale autonomie in Spanje erg gevoelig lag (en ligt) en dat de centrale regering de regio's niet voor voldongen feiten wilde stellen. De grondwet beschreef daarom vooral de weg naar autonomie en niet het eindstation zelf. Tegelijkertijd wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende niveaus van autonomie. Omdat de drie historische regio's Catalonië, Baskenland en Galicië al voor de militaire dictatuur van Franco over een soort autonomiestatuut beschikten, kregen zij al heel snel het hoogste niveau van zelfbestuur met de daarbij behorende organen. Op grond van bepaalde uitzonderingsbepalingen in de grondwet drongen vier regio's spoedig daarna tot het hoogste autonominiveau door, terwijl tien regio's de 'normale' weg bewandelden. Momenteel kent Spanje dus zeventien autonome gemeenschappen, meestal autonome regio's genoemd, die allemaal hun eigen autonomiestatuten hebben. Wijziging van een autonomiestatuut vereist de instemming van het Spaanse parlement en van de inwoners van de betreffende regio via een bindend referendum.

Als gevolg van de historische ontwikkelingen hebben niet alle autonome regio's dezelfde mate van zelfbestuur. De grondwet bevat niet alleen een opsomming van de taken en bevoegdheden van de centrale staat, maar ook van die van de regio's. Maar omdat de grondwet deze kwestie niet volledig heeft dichtgetimmerd en de verdere overdracht van bepaalde competenties naar de regio's tot de mogelijkheden behoort, vindt er voortdurend politieke strijd plaats tussen de centrale instellingen enerzijds en een aantal regio's anderzijds. De regio's treden geenszins gezamenlijk op. Vooral de

historische regio's wijzen op hun geprivilegieerde positie ten opzichte van de andere regio's. Zo kreeg Catalonië na lang touwtrekken in juni 2006 een nieuw autonomiestatuut, waardoor de regio nog meer financiële armslag heeft gekregen en waarin Catalonië (in de preambule) zelfs wordt omschreven als een natie. Na een door de regionale regering georganiseerd referendum riep het Catalaanse parlement in oktober 2017 de onafhankelijkheid van Catalonië uit, maar die wordt door de centrale regering in Madrid niet erkend omdat zij ingaat tegen de Spaanse grondwet. De autonomie werd tijdelijk opgeschort. De kwestie blijft de gemoederen echter volop beroeren. Ook de autonomie van Baskenland gaat sommige nationalistes in deze regio lang niet ver genoeg. Hoewel de gewapende strijd voor Baskische onafhankelijkheid is stopgezet, blijven veel inwoners en partijen in politieke zin strijden voor dit ideaal. Naast de zeventien autonome regio's kent Spanje overigens nog twee autonome steden in Noord-Afrika, namelijk Ceuta en Melilla. De grote mate van diversiteit in Spanje vindt niet alleen haar weerslag in bestuurlijke autonomie, maar blijkt ook uit het feit dat de drie historische regio's Galicië, Baskenland en Catalonië officieel tweetalig zijn. In september 2023 stemde het Spaanse Huis van Afgevaardigden in met het gebruik van het Galicisch, Baskisch en Catalaans als officiële talen in het parlement (in ruil voor politieke steun aan de regering).

Zoals gezegd, Spanje is formeel geen federatie, maar in de praktijk heeft het land hier veel van weg; bijzonder blijft evenwel het asymmetrische karakter van de staat, waarin de regio's niet allemaal elkaars gelijke zijn. De autonome regio's in Spanje zijn opgedeeld in vijftig provincies, die op hun beurt uit 8.131 (cijfer 2022) gemeenten bestaan, waarvan ruim 60 procent minder dan 1.000 inwoners telt.

Per 1 oktober 2023 telde Spanje volgens voorlopige cijfers ongeveer 48.446.000 inwoners. Andalusië is de regio met de meeste inwoners, La Rioja telt de minste inwoners.

2. Organen

Het Spaanse parlement bestaat uit twee kamers: het Huis van Afgevaardigden ('Congreso de los Diputados') en de Senaat ('Senado'). Volgens de grondwet beschikt het Huis over minimaal 300 en maximaal 400 leden – momenteel zijn dat er 350. Zij worden voor een periode van vier jaar gekozen, maar de premier heeft het recht om het parlement eerder te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

De Senaat vertegenwoordigt de verschillende Spaanse territoria. Zij telt 266 leden, van wie er 208 rechtstreeks in de provincies worden gekozen en 58 (dit aantal is variabel) door de regioparlementen worden benoemd, en wel op basis van evenredigheid. De Senaat is minder belangrijk dan het Huis van Afgevaardigden. Zo is de regering alleen afhankelijk van politieke steun in het Huis en kan zij niet door de Senaat worden weggestuurd. Ook op het gebied van wetgeving vervult het Huis een prominentere rol dan de Senaat. Zo heeft de Senaat het opschortend vetorecht betreffende wetgeving, maar dat kan ongedaan worden gemaakt door een absolute meerderheid van het Huis (en in een tweede ronde door een gewone meerderheid).

Spanje is een constitutionele monarchie. De koning heeft vooral ceremoniële en representatieve functies; daarnaast speelt hij een (zeer) bescheiden rol bij de benoeming van een nieuwe regering. De premier is de regeringsleider en hij kan – evenals bijvoorbeeld de Duitse bondskanselier – politieke en beleidsmatige instructies geven aan zijn ministers. Hij wordt door de koning benoemd als hij in de eerste stemronde de steun van de absolute meerderheid van de parlementariërs of in de tweede ronde die van een gewone meerderheid heeft gekregen. Vervolgens stelt de premier zelf zijn

kabinet samen. De premier kan alleen door het parlement naar huis worden gestuurd door middel van een constructieve motie van wantrouwen – dat wil zeggen dat er tegelijkertijd een nieuwe premier moeten worden gekozen. In Spanje kunnen ministers tegelijkertijd lid zijn van het parlement.

De autonome gemeenschappen hebben hun eigen wetgevende en uitvoerende organen. De parlementen van de autonome gemeenschappen hebben één Kamer. Het aantal zetels per parlement verschilt sterk: van 33 in La Rioja tot 135 in Catalonië. Zij worden ook voor vier jaar gekozen, maar niet tegelijkertijd. De drie historische regio's en Andalusië houden verkiezingen volgens een eigen tijdschema. In de overige dertien regio's worden ze tezamen met de gemeenteraadsverkiezingen in geheel Spanje gehouden. Deze dertien parlementen kunnen ook niet tussentijds worden ontbonden. Als de regering in één van deze regio's valt, moet er een nieuwe regering worden gevormd op basis van de bestaande zetelverdeling. De regeringen van de autonome gemeenschappen zijn verantwoording verschuldigd aan de regionale parlementen.

De Spaanse provincies hebben een provinciale raad, met 25 tot 51 leden, die indirect door de gemeenteraden en uit hun midden worden gekozen. De raden kiezen vervolgens een provinciaal bestuur. Er zijn zeven autonome regio's die slechts uit één provincie bestaan; in die gevallen zijn er geen provinciale organen.

Elke gemeente heeft een rechtstreeks door de bevolking gekozen gemeenteraad. De gemeenteraad kiest uit zijn midden een burgemeester, die op zijn beurt een bestuurscollege samenstelt. De afzonderlijke eilanden van de Balearen en de Canarische Eilanden ten slotte hebben hun eigen democratisch gekozen raden en burgemeesters.

3. Verkiezingen

Voor de verkiezingen van het Huis van Afgevaardigden maakt Spanje gebruik van 52 kiesdistricten, die bestaan uit de vijftig provincies en de twee autonome steden in Noord-Afrika. In elk kiesdistrict, zo stelt de grondwet, vinden de verkiezingen plaats op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De omvang van de provincies annex kiesdistricten loopt sterk uiteen. Het aantal afgevaardigden per provincie is afhankelijk van het aantal inwoners van die provincie, maar elk kiesdistrict levert ten minste twee afgevaardigden (de Noord-Afrikaanse steden leveren elk één afgevaardigde). In een kiesdistrict bestaat een kiesdrempel van 3 procent. De kiesdistricten die relatief weinig inwoners tellen worden bevoordeeld als het gaat om de verhouding tussen het aantal stemmen en het aantal afgevaardigden. Doordat het aantal stemmen op het niveau van het kiesdistrict wordt vastgesteld, zijn sterke regionale partijen ook in het nationale parlement vertegenwoordigd. Bij verkiezingen werkt Spanje met gesloten lijsten. Dat betekent dat de kiezer zijn stem op een partijlijst uitbrengt en dat voorkeurstemmen op kandidaten niet mogelijk zijn. De opkomst bij verkiezingen voor het Huis van Afgevaardigden was als volgt:

Jaar	Percentage
2023	66,6
2019	71,8
2016	66,5

Ook voor de Senaat vormen de provincies de kiesdistricten. De inwoners van elke provincie op het vasteland kiezen vier senatoren. Voor de Spaanse eilanden gelden andere aantallen. Bovendien benoemen de parlementen van de autonome gemeenschappen allemaal één senator plus een senator voor elke miljoen inwoners in hun regio – vandaar dat het totale aantal senatoren kan veranderen.

Het kiesstelsel voor de verkiezingen van de autonome parlementen wordt niet door de grondwet voorgeschreven. Elke autonome regio bepaalt zelf volgens welk kiesstelsel het regionale parlement wordt gekozen. Alle regio's hanteren echter het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. In dertien van de zeventien autonome regio's zijn de provincies de kiesdistricten. In de overige vier regio's vormen afzonderlijke eilanden of een deel van de provincie een kiesdistrict. De autonome regio's werken met een bepaald aantal vaste zetels per kiesdistrict, terwijl de rest van het aantal zetels wordt verdeeld naar evenredigheid van de bevolking in het kiesdistrict. Baskenland vormt hierop een uitzondering: de drie provincies hebben elk 25 vaste zetels in het Baskische parlement – hier wordt dus niet gekeken naar het aantal inwoners per provincie. Evenals voor de verkiezingen voor het Spaanse parlement varieert in de regionale verkiezingen het aantal stemmen dat nodig is om een zetel te krijgen.

Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland is de landelijke overheid verantwoordelijk voor de organisatie en het verloop van de lokale verkiezingen. Voor heel Spanje geldt een uniform kiesstelsel voor gemeenteraadsverkiezingen (evenredige vertegenwoordiging), dat in nationale wetgeving is geregeld. In andere zaken vallen de gemeenten overigens grotendeels onder de competentie van de regio's.

4. Referendum

Een grondwetswijziging moet aan een nationaal referendum worden onderworpen. Daarnaast kan voor 'politieke besluiten van bijzonder belang' een raadplegend referendum worden gehouden. Het referendum wordt in een dergelijk geval uitgeschreven door de koning op voorstel van de premier en na toestemming van de absolute meerderheid van de leden van het Huis van Afgevaardigden. Sinds het herstel van de democratie is er twee keer een nationaal referendum geweest: in 1986 over het lidmaatschap van Spanje van de NAVO en in 2005 over de Europese grondwet. Er kunnen ook regionale referenda worden gehouden, maar de nationale regering moet hier toestemming voor geven. Dat houdt verband met de vrees dat regionale referenda tot een voor de centrale regering onwelgevallige uitslag kunnen leiden (zoals het geval was bij het eenzijdige referendum in Catalonië in 2017). Er bestaat ook iets van een volksinitiatief: 500.000 burgers kunnen het initiatief nemen tot het indienen van een wetsvoorstel, waarop het Huis binnen vijftien dagen moet reageren. Het Huis is evenwel niet verplicht om het wetsvoorstel in behandeling te nemen. Het initiatief kan bovendien slechts een beperkt aantal onderwerpen betreffen – zo mag het niet gaan over belastingen, internationale zaken, amnestie en over bestaande wetten.

5. Bronnen

- Harald Barrios, 'Das politische System Spaniens', in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Wiesbaden 2009, pp. 713-764, ISBN 9783531162003.
- Constitutie, in het Spaans: www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf

ProDemos

- Constitutie, in het Engels:
www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/Paginas/constitution.aspx
- Website Huis van Afgevaardigden (in Engels): <https://www.congreso.es/en/home>
- Website Senaat (in Engels): <https://www.senado.es/web/index.html?lang=en>
- Websites van regio's.

Auteur: Harm Ramkema

Voor het laatst bijgewerkt op 12 januari 2024.