

II. ERREPUBLIKA GARAIKO EUSKAL HERRIKO AUTONOMIAREN EZAUGARRIAK ETA 1979.EKO ESTATUTUA (*)

Alberto López Basaguren

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.11.1985.05>

I. Sarrera - II. 1931. eta 1978.eko Konstituzioen eredu autonomikoak: 1. Sarrera. 2. Erelu autonomiko orokorra: herrialde autonomoak ordenamendu konstituzionalen. 3. Estatu eta herrialde autonomoen arteko eskumenen banaketa-eredua. Zerbitzuen jabe aldatetarako prozedura. 4. Herrialde autonomoekiko kontrolak. - III. Errepublikara garaiko estatutuen ezaugarriak eta 1979.eko estatutua: - 1. Sarrera. 2. Herrialde autonomoaren barruko egituraketa. 3. Herrialde autonomoaren eskumenen zehaztapena. IV. Ondorioak.

I. SARRERA

Alde askotatik, behar beharrezkoa dugu gure oraingo Estatutua Errepublikara garaiko autonomi ezaugarriak kontutan hartuz aztertzea. Eta ez bakarrik azterketa konparatu soil bat egitearren -nahiz eta bera ere garrantzitsua izan, baizik eta zentzu juridiko-politikoan are emankorragoa izango delakoaren ustetan baikaude.

Errepublikako araudi konstituzionalaren barruko lurraldezko erakundearen autonomiaren ikusmoldeak berrikuntza sakona suposatzen du, zalantzarik gabe, Zuzenbide Gonbaratuan. Behar ba da, hau ez da Estatu erregionala deitutakoak federalismoarekin dituen desberdintasunak edo horien arteko identitate teoriko

(*) Artikulu hau, Euskal Gobernuaren Hezkuntza Kontseilariak eskainitako beka baten bidez egin nuen lan zabalago baten ondorioz egin izan dezaket. Nire eskerrak, bestetik, Begoña Montorio lagunari berarengan aurkitu dudana mugagabeko laguntzagatik.

delakoaren ezaugarriak adierazteko leku egokiena(1); baina, hala ere, eta oraingoz eztabaida teoriko horretan sartu gabe, Espainiako 1931.eko Konstituzioak Estatu berezi eta berria sortzen duenik ezin daiteke dudatan jarri (2) geroago Italiako 1947.eko eta Espainiako 1978.eko Konstituzioek jarraituko duten Estatu moldea, ereduari garaipena garrantzitsua emanez(3).

Ikus dezakegunez, 1931.eko Konstituzioarekin -konstituziogileen asmotan, behintzat- Estatu federala eta baterakoiaeren arteko Estatu-moldeen banaketa gainditzeko saiatzen da; hots, nazionalitate eta erregioen arazoarentzako irtenbidea posiblea zezakeen Estatu baterakoia gainditzea, federalismoaren bidetik abiatu gabe (4).

(1) Estatu federala eta baterakoiaeren ohizko kategoria juridikoen artean Estatu erregionala deitzen hasten zen Estatu molde berriaren sorketa Gaspere AMBROSINI jurista italiarrari zor zaio: ikus bere «Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale». in Rivista di diritto pubblico, 1933, orr. 93-100. Geroago, jarraipen sendo bat ezagutu zuen korrante doktrinal honek; gure artean hortik abiatu den idazle ezagunena, eta kategoriaren ezaugarriak bere osotasunean planteatu duena, Juan FERRANDO BADIA dugu: ikus *El estado unitario, el federal y el estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978, orr. 158 eta hurr.

(2) Zentzu honetan, ikusi dugun garai hartako doktrina atzerritarretik aparte, Konstituzioaren idazleek argi ikusi zuten Errepublikako ordenamenduarekin zerbait berriztatzen zela Zuzenbide Gonbaratuan; «Estado integral» izenarekin adierazi nahi izan zuten ideia berria hain zuzen, nahiz eta, egia esan, hitza batere zoriontsua ez izan: zentzu horretan, erabat argigarria da Jiménez, de Asúa, testuaren itxurapenean hain erabakikorra izan zen juristaren iritzia.

Gai hauetaz, ikus Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE: *Autonomía e integración en la segunda república Encuentro*, Madrid, 1980, orr. 231 eta hurr.; Luciano VANDELLI: *L'ordinamento regionale spagnolo*, Giuffrè, Milano, 1980, orr. 19 eta hurr. (ha dago gaztelaniazko itzulpena). «Integral» adjetiboari buruz Biltzarre Konstituziogilean izan ziren eztabaidetak, eta orokorki Estatu moldearen definizioari butuz, ikus, baita ere, Manuel GERPE LANDIN: *L'estatut d'autonomie de Catalunya i l'estat integral*, eds. 62-Barcelona, 1977, orr. 189-202; Luis Fernando SALRA MARTÍNEZ: *Configuración jurídico-política de la; autonomías regionales en las constituciones españolas de 1931 y 1978*, Diputación Provincial, Alicante, 1981, orr. 51 eta hurr. Gaspere AMBROSINI'i-erentzat, op. supra cit., 1931.eko Konstituzio espainiarra Estatu erregionala kategoria berriaren zehazpen bat da, dudarik gabe; are gehiago, bera da kategoriaren sortzaile sendoena.

(3) Italiako 1947.eko Konstituzioak sortzen duen Estatuari buruz, Estatu erregionaltzat, ikus, gure artean, FERRANDO BADÍA, op. cit. bereziki orr. 223 eta hurr. Oso interesgarria da, Estatu honen sistema autonomikoari buruz, Enric ARGULLOL MuRGADASen *La vía italiana a la autonomía regional*, IEAL, Madrid, 1977.

Doktrina italiarraren artean, beren Estatu moldea izendatzeko eta identifikatzeko Estatu erregionala ren kategoriak harrera zabala ezagutu du; ikus, beste batzuen artean, Elio GIZZI: *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1981 (4. arg.), orr. 774; Giuseppe Ugo RESCIGNO: *Corso di diritto pubblico*. Zanichelli, Bologna, 1980, orr. 559 eta hurr. Hala ere, doktrina osoa ez dator ados gai honetan, ospe handiko idazle batzuk kategoriaren kontra deklaratu direlarik; esaterako, Paolo BISCARETTI DI RUEEIA: *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973 (gaztelaniazko itzulpena), orr. 625 eta hurr.; Costantino MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, II, CEDAM, Padova, 1976 (9. arg.), orr. 992-994, egia ba da ere, azken argitalpen honetan bere jarrera guztiz hedatu gabe geratzen dela, gaia zabalik utzirik.

(4) Koiuntura politikoak -eta alderdizko sistemak behartzen zuten irtenbide hau; alde batetik, Errepublikaren etorkizuna bera Catalunyako arazoaren irtenbide egoki batetik eskegita zegoen, irtenbide normalena federalismoa izango litzatekeelarik; eta bestetik, beharrezkoa zen Espainiako alderdi errepublikar eta sozialistaren arteko batasuna mantentzea, kontutan harturik euren gehiengo zabalenean baterakoia zirela: kontrajarpen honen aterabideak sortzen du «Estatu integral»aren formula; ikus Santiago VÁRELA: *El problema regional en la segunda república española*, unión ed., Madrid, 1976, orr. 50.

Garaiko doktrina juridikoari dagokionez, arazoa larriagoa aurkitzen da, maila honetan ez baita, nolahi ere, berrikuntza horretaz adostasun orokorrik izan; are gehiago, idazle batzuentzat Konstituzio errepublikarrarekin ez da inolako berrikuntzarik sortzen, Estatu moldeen doktrinaren ikuspegitik behintzat. Honela, Royo Villanova, Adolfo Posada, Georges Burdeau eta, zentzu batetan, Pérez Serranorentzat ere, Errepublikako araudi konstituzionalarekin ez da, funtsean, Estatuaren izaera baterakoia aldatzen edo gainditzen; 1931.eko ordenamenduarekin Estatu baterakoia muga barnean mantentzen zen deszentralizazioaren prozedura saiatuko litzateke, soil soilik (5).

Garai hartan, hala ere, ba da, beste aldetik, konstituziogile errepublikarraren iritzia onartzen duen eta maila teorikoan bilakatzen duen doktrinaren adar garrantzitsu bat. Aipatua izan den Gaspere Ambrosinik geroago, Italiako Biltzarre Konstituziogilean hain erabakikorra izango dena, batez ere sistema autonomikoari dagokionez, zeinaren benetako aita kontsidera baikenezakeen argi eta garbi defendatzen du II. Errepublikako Konstituzioak Estatu molde berri bat sortzen duela; berak dionez, Estatu molde federala eta baterakoia tartekoa den Estatu erregionala (6).

Hasiera 1931.eko Konstituzioan duen Estatuaren definizio teoriko zehatza eta orokorki onartua lor dadin dakuskigun oztupoak, Konstituzio espainiar berriaren promulgazioarekin indartsuago eraberrituko dira; are gehiago, oraingoan, Konstituziogileak berak gaia definitu gabe utzi nahi izan duela, Errepublika garaian «integral» hitzaz teoriaren bidetik abiatu ziren bezala egitera ausartu gabe, kontutan hartzen ba dugu (7).

Honegatik, behar ba da, idazleen artean kokatu den eztabaida teorikoa zabalagoa izan da, mutur guztietako iritziekin. Honela, batzuentzat, 1978.eko Konstituzioarekin sortzen den Estaturua «unitario regionalizable» bezala definitu beharko litzateke (8); zentzu honetan, egia da, alde batetik, indarrean dagoen Konstituzio espainiarrarekin ez dela, inperatiboki, lurraldezko erakundeen sistema

(5) Idazle hauen jarreretzat, ikus HERNÁNDEZ LAFUENTE, op. cit, orr. 250 eta hurr.

(6) Op. cit.

(7) Ikus Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las comunidades autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, orr. 152-153; Pablo LUCAS VERDU: «El estado autonómico: naturaleza jurídica, presupuestos ideológicos, estructura económica», in *Iglesia viva*, zbk. 95-96, 1981, bereziki, or. 461, non zera esaten baitu: «Es curioso observar que mientras el constituyente español se ha esmerado en reducir a síntesis constitucionales contraposiciones ideológicas y morfológicas (...) no se ha atrevido a sintetizar en una fórmula nueva, y de algún modo adecuada, los elementos semifederales, regionalistas y los residuos centralistas que aparecen en la constitución (...) El desafortunado pragmatismo desplegado por los representantes de las fuerzas políticas que elaboraron la constitución no cristalizó en la justa descripción de la forma territorial del estado. Acaso prefirieron prescindir de una fórmula precisa como punto de partida para no comprometer el desarrollo futuro de la constitución en este punto capital. Esto ha sido un grave error».

(8) Ikus Jesús LECUINA VILLA: «Las comunidades autónomas», in Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.): *La constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1981 (2. arg.), orr. 777 eta hurr.

autonomiko bat ezartzen (9): autonomia, juridikoki behintzat, posibilitate huts bezala aurkezten da, soil-soilik (10). Beraz, hertsiki hartuta, ordenamendu konstituzional berriarekin ez da Estatu espainiarraren izaera baterakoia baztertzeko edo galarazten, hura, Konstituzioari dagozkion arauen arabera Komunitate Autonomoak ez diren heinean, autonomiaren ildotik bilakatu gabe iraun baitzezakeen; hots, bestetik, Estatuaren erregionalizazioa ahalbidezko prozedura bezala behatzen da, nazionalitate edo erregioen populazioak hautesleria gorputzat harturik eta erakunde ordezkakorren bidez, Konstituzio arauen arabera buru daitekeena.

1978.eko Konstituzioari Estatu erregionala nahiz eta ahalbide bezala, bakarrik ikusi duen interpretazio teoriko honetatik nahiko urrun, eta Estatu molde horren ezaugarrien ondoan, federalismoranzko bidea seinalatzen duten arauak ikusi dira ere gure oraingo ordenamenduan, sistema federalaren aitzindaritzat eratuko liratekeen arauak hain zuzen ere; honela, 1978.eko Estatu «federo-regional» bezala defini liteke (11). Hots, interpretapen honetan egungo Konstituzioak eratzen duen Estatu sistema federala eta erregionalaren bitarteko hibrido bat izango litzateke, azken finean, «bata eta bestearen Estatu eraren ezaugarriak dituen neurrian» (12).

Gero ikusiko dugunez, eta egia ba da ere, nolabait, federalaren eta erregionalaren bitartekotasun hau, guretzat ukatu ezin daitekeena da II. Errepublika espainiarra, Italiako 1947.eko ordenamendua eta egungo Konstituzio espainiarraren sistema autonomikoen artean dagoen erlazioa; nahiz eta desberdintasun batzuk izan, eredu autonomikoari dagokionez, funtsezko antzekotasuna nabarmena da, ikuspegi formal hutsetik behintzat.

Zentzu honetan, eta definizio teoriko batetarako ikusi ditugun oztupoak gainditzeko -edo, hobe esanda, baztertzeko-, izendapen egokitzat «Estatu autonomiko»arena proposatu da; baina argi utzirik izendapen horrekin ez dela.

(9) Artikulu honetan, besterik zehazten ez den bitartean, «lurraldezko erakunde» hitzarekin erregio edota nazionalitateak adierazi nahi dugu, hots Erregio eta Komunitate autonomoei dagokien esangura mugatua.

(10) Ezaugarri hau, bai II. Errepublikako eta, hortik hartuta, bai oraingo ordenamenduaren bereizgarria dugu. Gure ordenamendu hauetan, Italiako 1947.ekoan gertatzen ez den bezala, lurraldezko erakunde zenbaitzuk Erregioak edo Komunitate autonomoak ez dira autonomotzat eratzeko Konstituziogilearen erabaki zurrun batez, baizik eta euren populazioaren borondatez, autonomiaren eskubidea ahalbide hutsa bezala aurkezten baita: ikus, konparatzean, Italiako Konstituzioaren 114. art. eta Espainiako 1931.ekoaren 8. art. eta 1978.ekoaren 137. art. alde batetik; eta bestetik, Italiakoaren 131. art. eta 116.a, baita ere-, eta Espainiakoaren 12. art., errepublikanoan, eta 143., 144., 151.1 eta 1. eta 2. xedapen iragankorrak, oraingoan. Hala ere, hurrengo orrialdeetan ikutuko dugun gai bat da.

(11) Ikus Gumersindo TRUJILLO: «Federalismo y regionalismo en la constitución española de 1978: el estado federo-regional», in ID (ed.): *Federalismo y regionalismo*, CEC, Madrid, 1979, orr. 13 eta hurr.

(12) *ibid.*, orr. 16-17.

Estatuaren izaera juridikoa batere argitzen (13). Egokiena dirudigun izendapen honekin, beraz, Konstituziogile, eta Konstituzioaren, indefinizioaren bidean jarraituko ginateke, gure Estatuaren definizio teoriko formal bat eman gabe, eta Estatu moldeen barruan egoki eta zehazki lekutu gabe.

Edozein modutan, eta definizio formalen gainetik, sistema juridiko desberdinen bilakaera praktikoak, nolabait, kategoria klasikoen gainditzea argi erakutsi du; honela, Estatu konkretua kategoria formal baten muga estuen barruan mantentzeko izaten ohi den zailtasunaren paradigmaz har genezake 1978.eko Konstituzioaren Estatua. Baina ez bakarrik kategorien arteko mugak desagertzen eta Estatu molde formal bakoitzaren ezaugarri bereizleak gainditzeko ari direlako, baizik eta Estatu-molde kategoria bakoitza definitzen duten ezaugarrien zurruntasunak bilakaera sakona jasan duelako ere. Honelatan bada, hurbiltze garrantzitsua ezagutu dute funtsetan Estatu federala eta erregionala, kategoria teoriko bezala, kooperazio bidetik abiatzean (14).

Haatik, eta Estatu-molde kategoria formalei, mundu hertsien gisara, nola edo hala atxiki behar izan gabe, horien iraupenaren garrantzi praktikoa defendatzen ausartuko gara, nahiz eta zenbait arauen interpretazioaren gidari edota zuzentzaile izatera mugatu beharko genukeela esan behar; baina hau da, egia esan, ikusi ditugun ordenamenduetan dauden bata edo bestearen kategoria teoriko hutsetatik hartu diren arauen interpretapen egokia posibilitate lezaken bide bakarra (15). Eta zentzu honetan, 1978.eko ordenamendua, II. Errepublika espainiarra eta 1947.eko Konstituzio italiarraren ildotik bideratzen den neurrian, Estatu erregionalaren kategoria juridikoaren esparruan, adierazi dugun zentzu mugatuan, lekutu beharko litzateke, gure ustez (16).

(13) Ikus LUCAS VERDU, op. cit., or. 463; «*Estado autonómico*» izendapenaren proposamena Luis SÁNCHEZ AGESTA-tik abiatzen da: *Sistema político de la constitución española de 1978*, ed. nacional, Madrid, 1980, orr. 343 eta hurr., non, 344 or., esaten bait du: «Podríamos llamarlo «Estado autonómico», en cuanto es un Estado nacional que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones sobre las que se ha constituido en la historia (...) Desde luego, no pretende definir una nueva institución jurídica sino matizar un hecho político».

(14) Azken zentzu honetan, ikus Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «Estudio preliminar», in ID (dir.): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la constitución española*, IEE, Madrid 1980, orr. 24 eta hurr.; baita ere Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ: *Curso de derecho administrativo*, I, Civitas, Madrid, 1982 (3. argitalpenaren berrinprimaketa), or. 259 Ordenamendu espainiarrean, federalismo eta erregionalismoaren arteko bereizgarrien murriztea jasaten den prozeduraz, oso interesgarria da MUÑOZ MACHADO, op. cit., orr. 160 eta hurr.

(15) Hala nola, esaterako, «kondar klausula» deitua izan den 149.3 art., 150.3 art., zentzu batetan, eta Estatuaren arau anitz, bestean; hauen interpretapen egoki bakarra, Estatu erregional batetan sistema federaletatik, bere testuingurutik at, harturiko arauak -edo hondarrak- direla kontutan hartuz egin genezake.

(16) Hau, nolabait, GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, op.cit., or. 259, adierazten dute: «En el primer caso, que es el nuestro, esa tendencia apunta a la cristalización de lo que ha dado en llamarse Estado unitario regional...»; nahiz eta gero zera zehatz dezaten «...pero cuya evolución posterior, unida a la que ha venido experimentando simultáneamente el propio sistema federal (...), hace difícil distinguirlo de este actualmente en el plano conceptual». Gu ez gara, erabat, holako iritzi baten kontra; baina uste dugu, bilakaera honetan, bakoitzaren jatorrizko eredu barruan soilik uler daitezkeen arauak mantendu direla, eta holako interpretapena beharrezkoa dela sistemaren barruko koherentzia eta osotasuna gal ez dadin.

Esandako guzti honegatik, eta 1978.eko Konstituzioa, batez ere lurraldezko autonomiei dagokienez, II. Errepublikaren ildotik abiatzen dela kontutan hartzen badugu, indarrean dagoen gure araudi konstituzionalaren ikasketa egiterakoan derrigorrezkoa litzaziguke 1931.ekoaren argiaz ikertzea, batez ere oraingoaren arau anitz lehengoaren errepika hutsa besterik ez direla pentsatzen dugunean; eta, are gehiago, hau da, gure ustez, oraingo Konstituzioaren arau asko ulertzen utziko edo, hobe esan, ahalduko- digun bide bakarra. Estatutuari dagokionez, ia gauza bera esan genezake. Oraingo Estatutuaren arau edo planteamendu- askoren ulermena ez litzateke, gure ustez, posiblea izango euren jatorria kontutan hartuko ez bagenu; baina, beti, Errepublika garaitik datorkigun arau edo ideia bakoitza bere testuinguru historikoan ulertuz eta interpretatuz, haien benetako esangura eta zentzua gal ez dezaten.

Zentzu honetan, artikulua honekin ez gara oraingo sistema autonomikoaren interpretazio eta ikerketa sakona egiten saiatuko; bakarrik nahi genukeena, aldiz, egungo araua batzuen jatorria azalduz, interpretazio egokiagoa posibilitatzea izango litzateke.

Baina, hala ere, Errepublika garaiko eta oraingo sistema autonomikoak batera ikastearen balioa ez datza zentzu juridiko honetan bakarrik; horrez gainera, politika mailan murgildurik badu bere zentzua ere honelako ikasketa batek: mitoak deuseztatzearena, hain zuzen ere.

Gernikako Estatutua izendatua izan den testua eztabaidatzen ari zen garaian bereziki, baina ez garai hartan bakarrik, testu horren murriztasunaren iritzia zabaldu zen, murriztasun hori, batik bat, 1936.eko Estatutuarekin parean nabaritzen omen zelarrik; eta maila autonomiko hartan zetzan, hain zuzen ere Euskal Herriak, bere burua makurtu gabe, onar zezakeen autonomi maila txikiena. Esan dugunez, iritzi hori arrakasta nahiko handikoa izan zen gure arean denbora batetan behintzat; baina gure ustez eta hau orrialde hauetatik ondorio bezala atera beharko litzateke iritzia ez dator 1936.eko Estatutuaren eta egoeraren, behar bada- barruratze mitiko batetik baizik eta ez, inolaz ere, Errepublikako Konstituzioaren barruan edo pean, nahi bada ulertu eta interpretatu behar den arau estatutarioaren ikerketa batetik.

Nolanahi ere, hain desberdintasun sakonaz bereizten diren bi egoera politikoak konparatzean nahiz eta egintza zilegia izan, jurista batentzat, batez ere arreta handiz ibili behar da, bereziki ondorioak atera nahi diren heinean, non errazkeriaren bidetik erortzeko arriskua, beti, hain handia den.

II. 1931. ETA 1978.KO KONSTITUZIOEN EREDU AUTONOMIKOAK.

1. Sarrera.

Sarritan, erregimen autoritarioek, naziotasunaren handiespen patriotikoaren ondorioz, nazionalitate baztertuak itxuratzen dituzten «egoera bereizle»en zanpaketa izaten ohi dute euren zeregin garrantzitsuenetarikoa; azken finean,

arazoa zornatzea —gutxiengo-kontzientziaren gehikuntzarekin besterik lortzen ez duen jarrerak. Horrela, oso normala izaten da erregimen horiek desagertzen direnean ostentze horren arrazoi sakonenetarikoa bat izateaz batera nazionalitate horien ezagutzeko eskubidea bere gogortasun osoaz sortzea. Zentzu honetan, ohizkoa bihurtu da nazionalitate horiez, banaketaranzko joeratik bideratzen den gatazka politikoaren eraginez, eta separatismoaren aldeko indarrak gera edota kontrola daitezen, Konstituzioa bera promulgatu aurretik ere euren egoeraren nolabaiteko onspena nahiz juridikoa ala, bakarrik, politikoa lortzea. Hau, Italian gertatu den gauza dugu (17), eta, ondoren ikusiko dugunez, horrez gain Espainiako II. Errepublikaren eta oraingo Estatuaren lurraldezko autonomia-sistemen ezaugarria da, nahiz eta bien artean desberdintasun handiak izan; hots, Errepublika aurreko garaian konpromezu politiko baten itxura besterik hartu ez zuen eta oraingo erregimenaren egoera aurre konstituzionalean, aldiz, eraketa juridikoraino heldu den onspena.

Esan dugun bezala, erregimen errepublikarrari dagokionez, egoera politiko berria aldarrikatu baino lehenago ere, arautegi berriak nazionalitateen autonomiarako eskubidea onets zezaneko konpromezua hartu zen indar politikoen artean.

Primo de Rivera diktadoreak boterea utzi zuela eta, oposizio errepublikar eta antimonarkikoak berrantolaketa eta jarduera hazkor beten garaia ezagutu zuen. Berenguer jeneralaren gobernuak, egoera politikoari irtenbide onargarria emateko ezintasuna nabaritu zuenean, oposizioari Monarkiaren ordezkatzeko hutsak aparte ez zion bestelako irtenbiderik uzten (18); hots, gertakariak heuren behartu zuten oposizioak oso argi ikusten ez zuten estrategia aurrera eramaten. Zentzu honetan, benetan erabakikorra da «Donostiako Paktua» izenez ezagutzen den 1930.eko udan hiri hartan onartutako hitzarmena (19). Paktu horren bidez, sinatzaileak, hitz gutxitan esanda, erregimenaren aurkako ekintzak bateratzera behartzen ziren. Hau oposizio jokoaren lerro nagusiei dagokienez; baina horrez gainera, bilera hartan beste eratako arazoak ere ikutu ziren, zeintzutaz nolabaiteko konpromezuak hartu baitziren.

Guri une honetan interesatzen zaigun gaiari dagokionez, Konstituzio errepublikarraren lurraldezko erakundearen sistema autonomikoaren eraketa bideratuko duen akordio garrantzitsu bar hartu zen Monarkiaren aurkako Paktu hartan, zeren, esan dugun bezala, nazionalitate baztertuen estaltze saiaketak

(17) Ikus, zentzu honetan, gure «El ordenamiento autonómico italiano: regiones ordinarias y regiones de estatuto especial» (inprimaketan, laister *Estudios de Deusto* aldizkarian agertzeko)

(18) Ikus, honetaz, Raymond CARR: España, 1505-1936, Ariel, Barcelona, 1970 (gaztelaniazko itzulpenaren 2. arg.), orr. 567 eta hurr.

(19) Gai honi buruz, ikus HERNÁNDEZ LAFUENTE, op. cit., orr. 17 eta hurr.; GERPE LANDIN, op. cit., orr. 33 eta hurr.; José Manuel CASTELLS ARTECHE: *El estatuto vasco*, Haranburu, San Sebastián, 1976, orr. 25-27. Zentzu honetan, idazle gehienok eta guk textuan ere defendatzen duten interpretaziotik nahiko urrun, Santiago VARELA-k, op. cit., orr. 19, esaten du: «Parece demostrado que en el célebre Pacto de San Sebastián (agosto de 1930) no hubo más concesión a los regionalistas presentes que la promesa de tratar su proyecto de autonomía en las Cortes de la futura República, pero sin prejuzgar lo más mínimo la decisión que habría de tomarse en la institución parlamentaria».

gogorrenetarikoa bihurtu baitzuen nazionalitateen arazoa; eta beraz erregimen demokratikoa inauratzean derrigorrez arazo hori konpontzen saiatu beharra zegoen. Hala ere, gai hori Donostiako bileran eztabaidatua eta konpromezua hartua izateko, erabakikorra izango da Catalunyako indar politiko batzuen presentzia eta, era berean, mugimendu errepublikarrean katalandarrek zuten garrantzia, batez ere, kontutan hartzen badugu azken hauek egoera katalandarraren irtenbide egokia aurrealdintzatzat aurkeztuko dutela, euren kolaborazioa haren menpean egonik (20).

Alderantziz, Euskal Herriko, edo hobe esanda, euskal alderdi nazionalistetako ordezkarien egon eza oso kaltegarria bihurtuko da gure herrialdearen etorkizun politikorako (21). Horrekin batera, bilera hartako Indalecio Prietoren presentzia garrantzitsuak eta haiekiko zuen kontrajartze amorratu ezaguna errepublikarrek euskal nazionalisten gehiegizko klerikalismoa eta Errepublikarekiko gar eskasatzat ulertzen zuten jokaerari buruzko susmo orokortuak, euskal nazionalitatearen eskubideen errebindikapena bideratzeko zama handia suposatuko du (22). Beraz, bilera hartako eztabaidak eta Espainiako errepublikar buruhausteak Catalunyako arazo bereziak meneratuko ditu, eta ez bakarrik Paktuaren inguruan baizik eta, praktikoki, Errepublikako normaltasun garai osoan ere (23), nahiz eta Catalunyaren antzeko arazoak zituzten beste lurralde zenbaiti ere autonomiaren irtenbidea hedatzearen posibilitatea eztabaidatu ez zen inolako akordioetara heldu (24); hots, Euskal Herriko arazoak zorigaitzeko ondorioak izango dituen bigarren mailako garrantzia hartuko du Errepublikaren sistema politikoan.

Puntu honetara heldurik, beharrezkoa da arazo kataluniarraz Donostiako Paktuan erabaki zena jakitea eta ikertzea. Zentzu honetan, zenbait zailtasuna aurkitzen dugu, akordioa ez baitzen idatzizkoa izan; hala ere, orokorki, Carrasco i Formiguera parte hartzailearen aipaera aski fidagarritzat hartzen da. zeinek parte hartzaile gehienaren onspena hartu zuen (25). Honen oharra jarraituz, Donostian, aho batez, Catalunyako errealtate bizia onetsi zen, bere nortasunaren ezagutza Errepublikaren garaipenarekin hautsezinez lotzen zelarik: horrela, egoera hipotetiko hura gerta zitekeen momenturako arazo katalandarren irtenbide juridiko egokia ematera behartzen ziren. Baina Donostian ez ziren oinarritzko adierazpen orokor honetara murriztu; irtenbide juridiko horren ezaugarriak zehazten ere saiatu ziren.

Artikulazio hau, Catalunyaren borondatearen adierazgarria izango litzateke, herri katalandarrak erreferendumez onaturiko Estatutu proiektu batetan oinarrituko

(20) Ikus, zentzu honetan, GF.RPE LANDÍN, op. cit., or. 48.

(21) Ikus CASTELLS ARTECHE, op. cit., or. 27; HERNÁNDEZ LAFUENTE, op. cit., oir.40 eta 42.

(22) ibidem.

(23) ...Euskal Herrikoa gerra zibila lehertu arte ez baita ezinbestekoa bihurtuko.

(24) GERPE LANDÍN, op. cit., or. 39; HERNÁNDEZ LAKUENTE, op. cit., orr. 40 eta hurr.

(25) Gai honetaz, ikus CASTELLS ARTECHE, op. cit., orr.25 eta hurr.; HERNÁNDEZ LAFUENTt., op. cit., orr. 37eta hurr.; GERPE IANDIN, op. cit., orr. 34 eta hurr. Carrasco i Formigueraren azalpena azken honen 37, orrialdean ikus daiteke.

litzatekeelako; nahiz eta Estatutu proiektua Catalunya eta Estatuaren arteko eskumenen mugaketari zegokionez, Biltzarre Konstituziogilearen onespenean, eta erabaki, «subirano»aren menpean geratu.

Hots, Estatutua autonomiaren eskubidea erabili nahi zuen komunitatearen gisara itxuratzen zen; baina, beste aldetik, Biltzarre Konstituziogileari ahalmen garrantzitsu bat gordetzen zitzaion, nahiz eta erreserba hau mugatutzat aurkeztu nahi. Ikus daitekeenez, norabidea nolabait markaturik uzten da, baina zehazgabetsun juridikorik gabe, horrek erregimen berriaren aldarrikapenaren ondorengo gertakariak eta Biltzarre Konstituziogilean nahiz Estatutuen elaborazio prozeduran gertatuko diren eztabaida garrantzak eta iskanbilak sortuko dituelarik.

Hala ere, gai honi dagokionez, Donostiako Paktuan jasaten den oso gabetasun nabaria da, balizko etorkizuneko Errepublika eratu nahi zen Estatu moldearen definizio zehatza. Paktuaren aurreikuspenak posibilitate lezakeen marko orokorraren definizio falta hau oso kaltegarria bihurtuko da, autonomiarako prozedura ebatsi baitzuen (26). Haatik, uste dugu falta hau bera oso esankorra dela testuinguru hartan, batez ere definizio mota horrek federalismoaren ukazioa suposatzen zuen neurrian; benetan, kondizio politiko haietan errazagoa baitzen federalismoaren aldeko adierazpen argi bat eranstea hori ukatzea baino (27). Horrela, gero ikusiko ditugun Errepublikako sistema autonomikoaren ezaugarriak, eta horiek sortu zuten Estatu molde berezia, Paktuaren xehetasun hauetatik darizkigu, neurri handi batetan behintzat.

Alderantziz, lehen aurreratu dugunez, gure oraingo ordenamendu konstituzionalaren aurreko egoeran hots, autonomiarako eskubidea konstituzionalizatu baino lehen-, lurralde zenbaiteko erakundearen eraketa autonomoa ezagutza juridikoraino heltzen da, beraz, eskubidearen beharrezko ezagutzaren onartze politiko soila erabat gaintuz.

Franco diktadorea desagertzen denean lehen aipatu dugun konstante historikoa sortzen da -edo, hobe, errebindikapenaren gainezkada jasaten da berriz ere; honez gero, erregimen demokratikorantzko igaroaldian indar politiko gehienek horren ezarkuntzaren posibilitatea Estatuaren egitura erdirakoien erreforma sakon eta egokiari lotuko diote, autonomiarako eskubidearen onspena erregimen berriaren funtsezko oinarritzat eratu beharko zatekeelarik (28).

Zentzu honetan, Suárezen gobernuak, erreforma politikorako legearen ondotik, erreforma prozesuaren berezitasun garrantzitsuenetarikoa izango den

(26) Donostiako Paktuan hartutako neurrien osagabetsun nabaria eredu orokorra zehaztuko luken Estatu moldearen definizio argiaren bidez gaintu zezakeen soilik; baina GERPE LANDiNek, op. cit., or. 38, esaten duenez, «... la manca de definició del marc general on calia incloure'l el feia dependre massa de les variables polítiques».

(27) Ikus SAURA MARTÍNEZ, op. cit., or. 45. Hala ere, katalandarrek espresuki bilatu zuten zalantzaritasun hau Estatutu federalaren garaitia posibilitatuko litzatekeela pentsatzen baitzuen: ikus GERPE LANDIN, op. cit., or. 55.

(28) Ikus honetat, esaterako, LEGUINA VILLA, op. cit., orr. 771 eta hurr. LUCAS VERDU, op. cit., orr. 449 eta hurr.

irtenbidea hartuko du: ordenamendu aurreautonomikoa. Honekin, zehazki esanda, ordurarte juridikoki ezezagunak ziren erregioek edota nazionalitateek erakunde autonomo bezalako eraketa eskuratzen dute. Prozesu hau, Catalunyako Generalitat-en berrezarpena burutzen duen 1977ko Irailaren 29ko Errege Dekretu-Legearekin hasten da, Euskal Herria, Galizia eta Andaluziakoekin jarraitzen du eta «guztiantzako kafea»ren politikaren eraginez, praktikoki. Estatuko lurralde osora zabaltzen amaitzen delarik (29).

Euskal Herriari dagokionez, zenbait saiaketa batzuen ondoren (30), urtarrilaren 4ko 1/1978ko Errege Dekretu Legearekin eratzten da bere Autonomiaren Behin behineko Erregimena (31).

Guri orain interesatzen zaigunez, gai honi buruzko ondorengo euskal ordenamendu autonomikoan eragin handia izango duten bi erregulazio ditugu: bata, aurre autonomia erregimenaren beraren osaketari dagokionez eta bestea, horren organoen erakuntzaz. Lehenengo gaiari buruz, oso interesgarria da aipaturiko Dekretu-Legeak erakunde aurre autonomikoan parte har dezaketen lurraldeei buruzko egiten duen erregulazioa. Jakina denez, Euskal Herria, komunitate politiko bezala, osatzen duten lurraldeetaz eztabaida larria izaten ohi da, batez ere, hego Euskal Herriari dagokionez, Nafarroako populazioaren sektore garrantzitsu batek Euskadiko komunitate politiko horretan parte hartzearen egokitasuna zalantzan jamen duelako; hala ere, arazo hau ez da batere berria.

Horrela, erakunde aurre autonomikoa ezartzen zuen Dekretu-Legeak eskainitako irtenbidea historikoki erabili zen formularen ezaugarrietatik abiatuko da, 1933.ean plebiszitaturik izango den «Gestio-Batzordeen Estatutua»ren bidetik, hain zuzen ere. Zentzu honetan, testu juridikoan erakunde aurre autonomikoan parte har dezaketen lurraldeak izendatzen dira, baina eranspena efektiboa bihur dadin lurralde bakoitzak, euren Batzar Nagusien edo, Nafarroako kasuan,

(29) Autonomiaren Behinbehineko Erregimen edo «aurreautonomiko etaz, ikus MIÑO/ MACHADO. Derecho público, cit., orr. 115 eta hurr.; Adriano Sor. «Le preautonomie regionali nella transizione istituzionale spagnola», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, orr. 1079 eta hurr. Catalunyako Generalitat berrezarpenari buruz, ikus ere Isidre MOLAS: «El proceso de restablecimiento de la Generalidad de Cataluña», in TRUJILLO fed.), Federalismo, cit., orr. 519 eta hurr.; Euskal Herrikoari buruz, ikus José Manuel CASTÉLLS ARTLACHE: «La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica», in *Revista Vasca de Administración Pública*. 2. zbk., 1982, orr. 37 eta hurr.

(30) Alde batetik, demokraziarantzko igaroaldia baino lehenago ere, eraketa erregional mugatua saiatzen da, 1975.eko Azaroaren 7ko eta 1976.eko Otsailaren 20ko Dekretuekin, non Bizkaia eta Gipuzkoarako lehenengoarekin eta Catalunyarako bigarrenarekin erregimen administratibo berezi baten Estatutua ezartzeko Batzordeak eratzten diren: ikus CASTÉLLS ARTECHE, op. ult. cit., orr. 37-41. Hortik aparte, Euskal Herriarekiko aurre autonomi erregimenaren sorketarako alderdi politiko batzuen proiektuak ba ziren; hala nola, PSOE eta PNV k aurkeztu zituztenak: proiektu horietaz, ikus Gregorio MONREAL ZIA: «La preautonomía: el Consejo General del País Vasco», in *Elkarlanean: Euskadi y el estatuto de autonomía*, Erein, San Sebastián, 1979, orr. 60 eta hurr., bereziki, 62-65. geroago CASTÉLLS ARTECHEK, op. ult. cit., orr. 42-45 hartuta ere.

(31) Euskal Herriko aurre autonomi erregimena ezartzen duen Errege Dekretu Lege honek maiatzaren 18ko 8/1979 Errege Dekretu-Legearekin osakerari buruz egiten den aldaketarik at haren data bereberko 1. Errege Dekretuarekin osatzen da, erakunde aurre autonomikoen berriztapenaz promulgatzen den Maiatzaren 4ko 1029/1979 Errege Dekretua ahaztu barik.

beroni zihokion erakunde foralaren erabaki baten bidez (32), eskubidea, positiboki, erabili beharko luke. Hots, bi egoera desberdinetako lurraldeak aurki genitzakeen eta praktikan aurkitu genituen: erakundean parte hartzeko eskubidea zuten lurraldeak eta, horien artean, efektiboki parte hartzen zutenak. Modu honetaz, gaia ez ba zen behin betiko erabakitzen, egia da juridikoki arazoa gainditzen zela, azken finean, ordezkarien bidez, hautesleri gorputzaren erabaki politikoan uzten zen neurrian (33).

Bigarren gaiari dagokionez, erregimenaren organoen erakuntza, hots, lehenengo eta behin, Euskal Kontseilu Nagusia erakunde bakun bezala eratzten dela esan behar da; honen organoak geroago, beste erregioetan eratuko diren behin behineko erregimenean ez bezala izango dira, soilik: Kontseilua, Kontseilariak eta Presidente edo Lehendakaria (34). Baina guri orain interesatzen zaiguna ez da, nolahi ere, erakuntza bera ikertzea, baizik eta, alderantziz, horretan lurraldeek duten garrantzi erabakikorra.

Gai honetaz, bi gauza bereizi behar dugu; alde batetik, lurralde araberako Kontseilu Nagusiaren kopuruzko osaera. Zentzu honetan, Euskal Herriko Autonomiaren Behin behineko Erregimenaren ezarpenaren Dekretu Legearekin, ge-roago ikusiko dugun Errepublika garaian indar politiko batzuen aldetik saiaturiko den herrialdearen barruko egituraketari, nolabait, jarraipena emango zaio; herrialdearen kontzepzio honetan lurralde edo probintzi bakoitzak, bere populazio kopuruaren garrantzia bazterturik, ordezkariak berbera du erakunde amankomunetan, hots erakunde horiek osatzen duten probintzia bakoitzaren ordezkarien kopurua berbera dela. Honela, bere 5.1 art., lehen pasartearen arabera, Euskal Kontseilu Nagusia lurralde bakoitzeko Batzar Nagusiek hautatutako hiru ordezkari eta beste hain beste Gorte Nagusietako parlamentariak osatuko litzateke; edo, udal hauteskundeak egiten ez ziren bitarteko egoera iraunkorrean, bigarren xedapen iragankorraren arabera, lurralde bakoitzeko parlamentariak izendatutako bost ordezkariak osa zezakeen Kontseilu Nagusia. Beraz, Euskal Herriko aurre autonomi erakundearen ezarpenarekin komunitatearen eraketa arkaikoaren berpiztearen oinarria jartzen da berriro ere.

Baina zentzu honetan, Dekretu Lege hau ez da horretan geratzen; aldiz, printzipio konfederakor honetatik jarraituz, eta probintziaren izaera erabakikorra

(32) Hala ere, errealtatean, lehendabiziko erabaki iragankorrak izan zuen egiazko indarra, non lurralde historiko bakoitzeko parlamentariengan uzten zen erabakitzeko ahalmen hori; jakina denez, Nafarroako parlamentariak ez zuten horren aldeko erabakirik hartu.

(33) Honek ez du esan nahi, inolaz ere, irtenbide hori, dituen ezaugarriekin, kritikagarria ez litzatekeenik; aldiz, oraindik hautesleriaren esku hartze zuzena ukatzea ez luke zentzurik izango, igaraldi politiko garaiko arautegiaren murriztasunaren ondorioz izango ez balitz.

(34) Gai honetaz, nahiz eta oraingo lanaren mamia ez izan, gauza garrantzitsu bat nabaritu behar da Lehendakariaren itxurapenak ezagutzen duen dudazko legaltasunaren bilakaera. Euskal Kontseilu Nagusiaren 1979.eko Uztailaren 9ko Erabakiaren arabera, Barne Erregimeneko Erregelamenduen 7. artikulua aldatzen denean, 1/1978 E.D.-L.K. egiten zuen organoaren itxuraketak barruko harreman eta ordezkariak formalaren mailatik organoaren barruko egituraketan status erabakikorra hartzerainoko bilakaera ezagutzen du, kalitatezko botoa Lehendakariaren eskuetan uzten baita; hots, Lehendakaria beste Kontseilarien aurrean ez zuen nagusitasuna hartzen du.

indartuz, 6. artikulua arabera, nahiz eta, orokorki, erabakiak onartzerakoan gehiengoaren printzipioa mantendu, baztertze garrantzitsua ezagutzen du printzipio horrek, probintzia bakoitzeko ordezkariak, «bere lurraldeari dihoakion edozein erabakia eragozteko», beto eskubidea dutelarik, erakunde beraren batasunaren funtsa hausten baita (35).

Dakusagun printzipio konfederakorraren garaipena erregimen aurre autonomikotik datorkigu, beraz, Errepublikara garaiko kondizioak inposatutako sektore batzuen jarrera politikoen onartze ahistorikoa, behar bada zabalaren ondorioz.

Baina ba da, gai honekin lotura handia duen beste arau garrantzitsu bat, erakunde amankomunetako -hots, garai horretan, Kontseilu Nagusia- eta probintzietako erakunde arteko erlazioa; zehazkiago, erakunde bakoitzeko ahalmenak, ente aurre autonomikoari transferitutako eskumenen jarduerari dagokionez. Honetaz, 1/1978 Dekretu-Legeak, bere 5.1 art. hirugarren pasartean, exekuzioaren ahalmena lurralde historiko bakoitzeko erakundeei (Foru-Diputazioei, hain zuzen) leporatzen die, beraz, ordenamendu aurre autonomikoen funtsezko oinarritzat eratzen zen (36). Hots, arau hauei, «indirizzo politico» —a dihoakion gobernu erakundetzat eraturiko erakunde amankomun edo orokorren, eta exekuzioa eta administrazio— jarduera dihoazkien erakunde foral arteko antolamendu zehatz baten saiakera dario, dudarik gabe (37). Xehetasun hau oso interesgarria da gero ikusiko dugun oraingo ordenamenduan herrialdearen barruko antolaketa instituzionala egiterakoan inplizitoki agertzen den joera ikertzean argi apur bat egin ahal dezagun.

Beste gai bati eutsiz, eta ordenamendu aurre autonomikoak aurkezten dizkigun gauzekin jarraituz, E.D.L.ak Euskal Kontseiluaren ahalmenak zehazki adierazten dituela kontutan hartu behar dugu, zeren ente aurre autonomikoen

(35) Erakuntzaren «ohizko» era hauen iraunkortasunaz, ikus Gregorio MONREAL CÍA: «Fundamentos históricos e institucionales del actual planteamiento preautonómico en Euskadi», in TRUJILLO (ed.), *Federalismo*, cit., orr. 487 eta hurr.; eta baita ere, ID: «Fueros versus Estatuto de autonomía, in *Euskadi y el Estatuto*, cit., orr. 31 eta hurr., non zera esaten bait du: «...se ha ido afirmando y consolidando en ciertos sectores nacionalistas una concepción autonómica de carácter (oralista, '...(zein) parecía reservada definitivamente a cierta derecha estatal». Nahiz eta, zentzu batetan, egia izan Adriano SOI k «Le preautonomie...», cit., or. 1084 esaten duena: «(beto eskubideak) ha certo tutta l'apparenza di una garanzia preventivamente offerta al movimnti navaresi più gelosi della propia autodeterminazione».

(36) Dudarik gabe, administrazioaren erakuntzaren «ministeritza eredu» rekiko aldakuntza positiboa suposatzen du; eta horrela nabariarazia izan da: ikus MUÑOZ MACHADO, *Derecho público*, cit., orr. 120-121. Hala ere, E.D.-L. berean beste xedapen kontraesankorrek aurkitzen gara zentzu honetan; horrela, 7,b) artikuluan, Kontseilu Nagusiaren ahalmenak adieraztean, ahalmen horien artean Foru Diputazioek transferitutakoak seinalatzen dira, hain zuzen ere. Hots, kontraesana -eta 1/1975 E.D.- arene 3. eta 4. artikuluek adierazten dutenez- transferentziaren prozedura bikoitz horretan datza ez baitaiteke ulergarria izan exekuzioa eta jarduera administrazio orokorrerako ahalmena duen organoek transferentziak egitea.

(37) ...nahiz eta saiakera hori, ikusteko aukera izan dugunez, oso mugatua izan, azken linean: edo, gutxienez, Euskal Herriko aurre autonomikoen jarduerak adierazten duenez, errealtatean «ministeritza eredu»ren gaitasuna suposatzeko gai izan ez zena: ikus lehenengo zentzuan. ibidem : eta bigarrenean, CASTELLS ARTECHE, «*La transición...*», cit., or. 47.

izaera juridikoa argitzen lagunduko baitigu. Zentzu honetan, autarkia eta autonomiaren kategoria juridiko zaharren arteko desberdintasunak interpretazioaren gidarizat onartzen baditugu, ezin da zalantzatan jarri Autonomiaren Behin behineko Erregimenarekin lehenengo kategoria hartan aurkitzen garenik; eta hau, ente hori ezartzen duen 1/1978 E.D.L.ak administrazio eta exekuzio soilaren ahalmena besterik leporatzen ez dizkiolako (38).

Testu juridiko horren 7. artikulua mota desberdinetako ahalmenak leporatzen dizkio Kontseilu Nagusiari; hala nola, Estatuko Gobernuari Euskal Herriari komeni zaizkion neurrien proposatzea (art. 7, e), hirugarren pasartean), eta lehen, ohar batetan, ikusi dugun Euskal Herri osoaren interes orokor edo komunezko gaietan Foru-Diputazioen eginkizunen koordinaketa (art. 7, c). Baina horretaz aparte, guri orain gehiago interesatzen zaizkigun beste ahalmenak zehazten ditu ere; alde batetik, 7. art. a) letran, barne funtzionamendurako erregelamenduzko arauak sortzeko ahalmena ematen dio, halaber bere funtzioak betetzeko beharrezko lituzken zerbitzuak sortzeko ere. Beste aldetik, artikulua berberaren b) letrak transferituriko eskumenen gaietan erabakiak hartzearen ahalmena ematen dio, eta zentzu berean, d) letrak, gai berdinetako funtzio eta zerbitzuen administrazio-jardueraren ahalmenak uzten dizkiolarik. Kontzeptu berberen errepikapena alde batera utzirik, behin eta berriz esan behar da Autonomiaren Behin behineko Erregimenarekin ente administratiboa besterik ez dela sortzen, eta oso mugatua gainera (39).

Azkenik, kompetentzien eskumenei buruz, eta gai honekin amaitzeko, nabariarazi behar da ordenamendu aurre autonomikoan gero ere arrakasta izango duen arautegi errepublikarratik hartutako sistema bat onartuko dela, hots, transferentziatarako batzorde parekideen sistema. Honek, laburki esanda, Estatuak unilateralki erabaki ordez, eskumenen ihardutzeko behar diren zerbitzu eta funtzionarien transferentziak Estatu eta Herrialde autonomoko ordezkariak osatutako Batzorde baten bidez xehatzen direla suposatzen du, hots, transferentziak erakunde autonomoaren esku hartzearekin burutzen direla.

Horrez gainera, egoera aurre konstituzionalean ezarri ziren autonomiaren behin behineko erregimenak direla eta, oso garrantzitsua den ezaugarri bat nabaritu behar da: lurralde gutxi salbu, erakunde aurre autonomikoek Estatuko esparru osoa bete zuten. Behin behineko erregimenen orokortasun honek oraingo Konstituzioaren eredu agerian jartzen du eta ezinezkoa litzateke hau ulertzea Errepublikaren eraketak izan zuen eragina kontutan hartu gabe.

(38) Hemendik, lehen adierazi dugun erakunde orokor eta foralen arteko ahalmenen banaketarekin kontraesan sakona eta nabaria agertzen da, zeren Behin behineko Erregimenak eskuratzen dituen eskumen guztiak administratiboak ba dira 5.1 artikulua araberako erakunde foralei legezkieke, Euskal Kontseilu Nagusiak eskumenik gabe geratuz; egoera horren ezintasunak argitzen du errealitatean transferentzia horiez gerta ez zezaten, Behin behineko Erregimenak eskuratzen zituen eskumen guztiak Euskal Kontseilu Nagusiaren bidez ihardun baitzuten.

(39) Ikus, zentzu honetan, CASTELLS ARTECHE, op. cit., orr. 48-55; VANDELLI, op. cit, bereziki, or. 119; MUÑOZ MACHADO, *Derecho público*, cit., orr. 129 eta 132.

2. Eredu autonomiko orokorra: herrialde autonomoak ordenamendu konstituzionalean.

Espainiako Estatuaren moldeari dagokionez norabide zehatz bat finkatu da, hogeita hamarraren hamarkadatik. Esan dugun bezala, gure ustez, oso esankorra izan zen Donostiako Paktuan federalismoaren aldeko adierazpenaren ukazioa, geroko arautegi konstituzionalaren ezaugarriak kondizionatuz. Ukapen hartatik federakuntzaren galerazpen garbira pasatzea ez zen beharrezko urratsa besterik izan, zein Konstituzioaren 13. artikuluan eransten den.

Egia esan, egungo ikuspegi aztertua, era horrelako galerazpenak ez dira beharrezkoak, batez ere autonomiaren eredu federalismotik hain urrun dagoela kontutan hartzen badugu; hala ere, egun indarrean dagoen arautegi konstituzionalean arau berbera aurki dezakegu, 145.1 artikuluan hain zuzen ere. Eta Konstituzio errepublikarrean, nolana ere, Estatu moldearen berrikuntzak sor tutako zalantzak direla eta, ulergarria bada ere horrelako galerazpena oraingoan ez du zentzurik, ez bada orduko arautegiaren isladapenatik eta frankismoan finkatutako Estatu batasunaren aldarrikapenaren beharragatik. Beraz, 1931.eko Konstituziotik akritikoki hartutako xedapen arkaiko hau soberan dago oraingo arautegian; alde batetik, Konstituzioaren arauak autonomiaren eskubidearen erabilerari dagokionez oso zehatzak direlako eta, bestetik, garaiko Estatu moldeen bilakaeraren oztopo gisa jartzen delako.

«Autonomia» kontzeptua finkatzen da, dudarik gabe, Estatu molde berriaren ezaugarri nagusitzat. Jakina da, autonomia esangura anitzeko hitza dugula eta zentzu zehatz bat hartzeko adjetibatuta joan beharko litzatekeela (40); baina ikusten ari garen arauak, gure ustez, argi uzten dute «autonomia»z. hitzegitean Estatu erregionalaren teoriagileek erregioen ezaugarri berezitat finkatu duten autonomiaren kontzeptuaz ari direla. Egia da, Errepublikako Konstituzioaren : art., hirugarren pasartean, Udalak Erregioen parean aipatzen dituela zentzu batetan Italiakoaren 5. artikularekin geratzen den bezala (41); baina araupen horrez gain, Konstituzioaren arautetik dagozkion tituluetan berme konstituzionala, gehienbat, erregioekiko garantiatzat finkatzen den neurrian, 2. artikuluan. «nazionalitate eta erregio»en autonomiaz ari dela argi dario. Hau da, dudarik gabe, Konstituzio hauek suposatzen duten Estatuaren berrikuntza sakona soi tu duen kontzeptua.

Honelatan ere, 1931. eta 1978.eko konstituzioek egiten duten autonomiaren onspena, eta printzipio beraren bilakaera, funtsezko antzekotasuna dute. Azaleko irakurketa beten ondoren, aski desberdinak eman dezakete Errepublikakoaren

(40) Ikus Massimo Severo GIANNINI: «Autonomia (Saggi sui concetti di autonomia)». in *Rivista. trimestrale di diritto pubblico*, 1951. or. 852.

(41) Artikulu honek «autonomia local i. hitzegiten du. Xedapen horren bi motako erakundeen autonomiaz definitutako status-aren pareko interpretazioa egiten ikus. Batez ere, Franco PIZZETTI: *Il sistema costituzionale delle autonomie Incali, Giurré*, Milano, 1979. bereziki orr. 260 eta hurr .hala ere, ikus Giorgio BERTI: «Commemario all'art. 5», in Giuseppe BRANCA (a cura di): *Comentario della costituzione. Principi fondamentali. Artt 1-12, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, I(i7"")*. OM 277-295.

1. art. eta oraingoaren 2. artikuluen araupenak; baina bakoitzaren perpausa konkretuz gain arautegi konstituzional biek ezaugarri berdinekin itxuratzen dute autonomia kontzeptua, arautegiaren barruan era berdinean lekutuz. Gero ikusteko aukera izango dugunez, Konstituzio bakoitzaren barruan aurrera eramaten den autonomiaren arauzko bilakaerak ez dute funtsezko desberdintasunik ezagutzen; ezta ere, autonomia kontzeptuak printzipio orokortzat hartzen duen definizioa.

Ikusten ari garen Espainiako bi ordenamenduetako autonomiaren araupena funtsezko oinarri gisa lekutzen da, dudarik gabe, testu konstituzionaleko Atariko Tituluen barruan sartzeak argiki erakusten duenez (42). Zentzu honetan, 1931.ekoaren 1.art., hirugarren pasartearen, eta 1978.ekoaren 2. artikuluan sartzen diren eta arautegi konstituzional orokorraren funtsezko zutabe diren araupenen izaera ezin da maskaldu eta, are gutxiago, Estatu barneko aldakuntza sakonaren adierazpena den benetako printzipio eraberritzaile gisako goi garrantzia ukatu (43).

Ordenamendu juridiko honetan, artikuluen konposaketa gramatikalki gaineratik, autonomia kontzeptuaren ezaugarriak «batasuna» kontzeptuarekiko zehazten dira; honela, autonomia eta batasuna arautegiaren hots, Estatuaren erakuntzaren- bi polo edo oinarri nagusitzat finkatzen dira. Baina, bi printzipioen arteko erlazioa egokiro interpretatzeko ba dira doktrina juridikoan pro-blema larriak, bereziki batasuna printzipioaren esangura eta ondorioak.

Honelatan, ikusitako arautegietan zentzu honetako Estatutuaren funtsa berriztatzen denean, konstituziogileak ez du teoria juridikoaren kontzeptzio tradizionalak, erabat, gainditzea lortuko, dagozkion definizio orokorretako artikuluetako eran Estatu zaharraren ezaugarri formalei lotuegia geratuz. Hala ere, arau horietan, akats hauen gaineratik, argi geratzen zen euren adierazpenetan zeramaten indar iraultzailea (44). Baina indar iraultzailearen itomenaren erantzule nagusia ez da arautetako adierazpen urria izan, doktrina adar baten interpretazioak baizik.

Testu konstituzionaletan egiten den batasunaren printzipioaren azpimarratzeak teoriagile batzuk printzipio horren nagusitasuna ondorioztatu dute, autonomiaren printzipioak suposatu duen erabateko berrikuntza hein handi batetan zapuztuta utzirik. Alde batetik, batasunaren printzipioa ordenamenduaren printzipio goren edo funtsezkotzat agertzen da, arautegi osoaren interpretazioaren

(42) Gure tradizio juridikoan Atariko Tituluen eta horietan sartutako arauen- esanguraz, ikus Fernando GARRIDO FALLA: ((Título preliminar», in ID (ed.): *Comentarios a la constitución*, Civitas, Madrid, 1980, or. 21.

(43) Ikus GARCÍA DE ENTERRIA y T.-R. FERNANDEZ, Curso, cit., or. 343; LECUINA, «Las comunidades...», cit., or. 771; PIZZETTI, op. cit., or. 1; BERTI, op. cit., or. 286; LUCAS VERDU, «El estado autonómico...», cit., or. 455-456.

(44) Cfr. BERTT, op. cit., or. 27 7.

printzipio zuzentzailea bihurtuaz (45); eta bestetik, autonomiaren printzipioaren irispidea Estatua eta lurraldezko erakundeen arteko erlazioan antolatzaile izaerara murrizten zuten (46).

Interpretazio hau onartzeak, Estatu moldearen kalifikapenaren arazoa planteatzen badu ere, zentzurik gabe utziko luke ikusten ari garen testu konstituzionalek Estatuaren eraikuntzan suposatu duten funtsezko eraldakuntza, Estatu zaharraren funtsezko oinarriaren iraunaraziz, ezin baitzitekeen uler. Testu konstituzionalaren funtsa batasunaren printzipioa soilik balego, Estatuaren nau penaren aurrean geundeke, lerro nagusitan, eta inolaz ere ez Estatu molde berria sortzen duen hauste eraldatzaile baten aurrean.

Beraz, batasunaren printzipioa ezin da isolaturik ikertu, autonomiaren printzipioarekiko erlazioan soilik hartzen baitu zentzua. Eta hau, lehen ikusi dugun joera doktrinalen arabera, batasunaren printzipioak ezin baitu Estatu pertsonak edozein gaiaz inposatu nahi lezakeen gidapenak inposatzeko izaera hedakorra izan.

Beste alde batetik, batasunaren adierazpen horri esangura konkretuagoa eman nahi izan litzaioke; printzipio hori onartzeak, Estatuaren antolaketa era federala ukatzea lekerke, hain zuzen ere (47). Espainiako azken bi Konstituzioek bakoitzaren 13. eta 145.1 artikuluetan esplizitoki egiten duten ukatze honen adierazpenaren gain ere, Estatu federalaren ohizko teoriarekin lotuegia aurkezten zaigunez, Estatuaren batasunaren adierazpena «alferrakoa eta gainezkoa» bihurtuko litzaiuke (48); batez ere, adierazpen horrekin Konstituzioek, azken linean, arazo politiko soil bat eta ez juridikoa, beraz burutu nahi izan han dute (49).

Batasunaren printzipio soilak beraz, ez du ondorio edo birtualtasun juridikorik, autonomiarekiko erlazioan ez bada; are gehiago, autonomiaren printzipioa, gero ikusiko dugunez, printzipio berritzailea den neurrian. Estatuaren batasuna, autonomiaren printzipioaren mugatzat aurkezten da, ordenamenduaren barruan azken honen eskapenen hedakuntzak batasunaren printzipioan euren xedea aurkituz (50).

Honela, batasuna errealitate objektiboa bihurtuko litzateke eta inoiz ez Estatu pertsonaren inguruan gorpuztutako errealitate subjektiboa (51). Hots, une baterakoa ezin daiteke «gehiengoaren zuzendaritza politiko» barruan definitua izan. Estatu-komunitatea, ordenamendua bere osotasunean, ba da «bat bere

(45) Ikus Manlio MAZZIOTTI: *Studi sull'autonomia legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, II. Kap., berziki orr 30 eta hurr.

(46) Jarrera hauen erakusketa, in PIZZETTI, op. cit., or. 280.

(47) Ikus Giovanni MIELE: *La regione nella costituzione italiana*, oraintsu in Ettore ROTELLI (testi a cura di): *Dal regionalismo alla regione*, Il Mulino, Bologna, 1973, orr. 90-91; antzeko jarrera in MAZZIOTTI, op. cit., or. 39. Gure artean jarrera hau Enrique ALVAREZ CONDEK: *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983, or. 60, jarraitzen du nolabait.

(48) Cfr. Carlo ESPOSITO: *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della costituzione*, oraintsu in ROTELLI, op. cit., or.98.

(49) Ibid. or. 97-99

(50) Ikus PIZZETTI, op. cit., or. 303; ESPOSITO, op. cit., or. 102

(51) Cfr. BERTI, op. cit., or. 292

mamizko koherentziagatik eta ez motibapen edo arrazoi formal hutsten eraginagatik; horrez gero, une baterakoi eta autonomikoen arteko artikulazio edo konponketa «zuzendaritza konstituzional politiko»aren mailan sortu behar da soilik, beraz, bere definizioa Estatu-pertsonaren erabaki eragilearen eskutik kenduz, eta zehazkiago, Gobernu edo gehiengo politiko baterakoi zehatzen borondateari gaitasun hori ukatuz (52).

Alderantziz, ikusitako arauetatik autonomiaren printzipioa berriztatzailearen onarpena gailentzen da, non, kontzepzio tradizionalen mugen gainetik, argi nabarmentzen baita autonomia funtsezko oinarri erabakikorratzat lekutzen dela ordenamendua konstituzionalaren barruan. Estatua osatzen duten nazionalitate edota erregioen autonomiarako eskubidea hala nola eskari eta premiak-ordenamendu konstituzionalaren funtsezko oinarritzat lekutzea, argitu dugun batasunaren printzipioaren hedakuntzarekin batera, Espainiako azken bi konstituzioek indarrean dagoen italiarrarekin bezala- autonomiaren printzipioa ordenamenduaren, bere osotasunean, benetako printzipio zuzentzaile positibotzat itxuratzen da, norekiko erlazioan batasunaren printzipioa, soilik, muga bezala altxatzen baita (53). Bere eragina, ordenamenduaren batasuna, printzipio politiko bezala, arriskutan jartzen denean soilik bilakatzen delarik galgaren funtzioa betez.

Bi printzipio hauetako elkarlotze zehatz honetan -autonomia printzipio positibo eta batasun muga bezala, hain zuzen ere- datza, dudarik gabe, ordenamendu orokorraren barruko pluralismoa, zeinek beren batasuna eta banaezintasunaren mamia gorpuzten baitu (54). Hots, azken finean, Estatuaren izate eraren adierazpena dugu, kasik Estatuaren subiranotasunaren barruko itxurapena (55).

Are, printzipioa aipatu ezaugarriekin aztertzen ari garen bi ordenamendu konstituzionaletako funtsezko oinarria dugu, Konstituzioen Atariko Tituluetako jarreratik ondorioztatzen denez. Honek, esanahi handia du hurrenara kontutan hartzen badugu, hots, funtsezko printzipio bat ez dela apaintzeko zerbait edota printzipio politiko edo programatiko hutsa, baizik eta, arau juridikoa den neurrian, printzipio juridiko bat, osoki hezgarri eta indarrekoa (56). Funtsezko printzipio edo oinarritzko araua gainerako arauen interpretapen neurria edo parametroa denez geroztik (57), 1931. eta 1978.eko Espainiako Konstituzioek eransten duten autonomia printzipioak printzipio positibotzat duen berriztatzeko

(52) Ikus Augusto BARBERA: *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973, orr. 72 eta hurr.

(53) Ikus ESPOSITO, op. cit., or. 102; jarrera berbera mantentzen du, gure arrear, Juan Luis IBARRA ROBLES: «La autonomía en su dimensión de principio general de la organización del estado-ordenamiento. Art.137, in fine, de la constitución, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 2. zbk.. 1982, or. 128

(54) Clr. BFR11, op. cit., or. 293

(55) *Ibid.*, or. 286

(56) Ikus Vittorio ITALIA: *Le disposizioni di principio stabuite dal legislatore*, Giuffrè, Milano, 1970, orr. 80 81 eta 192

(57) *Ibid.*, or. 95

gaitasuna bere osotasunean ulertzeko gai izan gaitzake une honetan; horrez gero, autonomia printzipioa ez da bakarrik, geroago bilakatuko diren arauen aurrerapena, baizik eta arau horien interpretapena zuzendu behar duen araua (58). Zentzu honetan, autonomiaren printzipioaren araupenak Estatuaren funtsezko eraldakuntza suposatu duela esan dezakegu lasai.

Eztabaidatuagoa izan da, hala ere, autonomiaren edukiaren arazoa, non, oraindik, ez dagoen ahobatasunik. Doktrinaren adar batek, Estatu erregionalaren berezitasuna defendatzen duena hain zuzen ere, autonomiaz hornitutako erakundearen ezaugarri kalifikatzaile gisa finkatzen zuen legegintzarako ahalmenaren atribuipea (59).

Joera hau kritikatu izan da (60) eta benetan, lehenengo argumentazio horietan nabaritzen zen zurruntasuna kritikagarria da, baina osorik baztergarria izango litzatekeela suposatu gabe. Egia da, erregio edota komunitate autonomoaren egoera ezin dela legegintzarako ahalmenen titularrak izatera urritu erakunde izaeraren errealitatea gutxietsiko bailuke, dudarik gabe. Zentzu honetako erakunde autonomo baten izaera status orokorrago batetan datza, hots, legegintzarako ahalmenak ez du, eta ezin luke izango, status hori inolaz ez agortu Hortik aparte, lurraldezko erakunde autonomoek ba dituzte eskumen eremu zabalagoa eta legegintzarako ez diren gainerako ahalmenak, batetik, zeintzuek. oso garrantzitsuak izanik, legegintzarako ahalmenarekin batera erakundearen izaera eta garrantzia osatzen baitute; eta bestetik eskumen eremu materialaz gain, lurraldezko erakunde autonomoek ordenamendu konstituzionalean legegintzarako ahalmenean agortzen ez deneko leku berezia betetzen dute, erakunde autonomo horiek «ente konstituzional» bezala eratuaz (61).

Autonomia, zentzu honetan, politiko adjetiboa hartu du garbiri hau norabide eta aukerabide librearen posibilitate bezala ulerturik; autonomia politikoa, azken finean, lurraldezko erakundeak duen «indirizzo politico» aren ahalmenean

(58) Ikus PIZZETTI, op. cit., on. 283 eta 287

(59) Ikus, jarrera honen defendatzaile klasikoak; Pietro VIRGA: *La regione*, Giuffrè, Milano, 1949, bereziki, orr. 10 eta hurr.; eta gure artean FERNANDO BADIA, op. cit., orr. 152 eta hurr.

(60) Ikuspegi teoriko orokorretatik, esaterako, ESPOSITO op. cit., orr.104, zera esaten du: «...é arbitrario sostener que l'autonomia non consiste nel potere genérico di creare chimo entro l'ordinamento dello stato ma consiste nel potere specifico di creare diritto con forza di legge, e perciò subordinato alla sola costituzione dello stato». Ikuspegi askoz praktikoago batetik, Livio PALADIN: «Problemi e prospettive dell'autonomia politica regionales, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, ed. di Comunità, Milano, 1973. Or 25. zera esaten du: E quasi sconcertante confrontare queste posizioni dottrinali –legegintzarako ahalmenen eskurantzak autonomiaren ezaugarri definitzaile bezala finkatzen dutenak– con la realtà della legislazione prodotta dalle regioni speciali. Nella gran parte delle materie attribuite a queste enti, continuano ancor oggi a vigere leggi generali dello stato, solo in singoli punti derogate dalle norme legislative locali.

(61) Gai honetaz, zenbait doktrinaren artean aski eztabaidatu da lurraldezko ente horiek ente konstituzionala ala, bakarrik, nabarmentasun konstituzionaleko entea osatzen duten; bigarren izaera hau, gure artean, mantendu da: FERNANDO BADIA, op. cit., orr.314 eta hurr., eta ALVAREZ CONDE, op. cit., orr.403 eta hurr. Horien kontra, lehenengo izaera mantenduz, ikus Javier CORCUERA ATIENZA: *Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 1. Zbk., 1981, orr.196 eta hurr.

zehaztuko litzateke (62), zeinek, berehalako ondorio bezala, Estatuaren berezko zuzendaritza politikoaren ahalmenaren alderantzizko mugaketa ezartzen baitu, konstituzionalki erreserbatzen den erakundearen eremuaren inbasioa galaraziz (63).

Zuzendaritza politikoaren botere autonomikoa, antzeko edozein ahalmen bezala, legegintzarako ahalmenaren jardueraz kanporatzen eta nabarmentzen da bereziki (64). Eskumenen eremu material zabalean legegintzarako ahalmenen atribuipean, beraz, lurraldezko ente horien garrantzi erabakikorra adierazten du, zeren eremu horren barruan aipatu erakundeek jokaera autonomikoaren helburu eta jokabideak libreki finkatzeko gai baitira, botere hori eragin kortasun bereziz hornituriko agindu juridikoaren bidez hots, legearen bidez bilakatuz (65).

Hau ikusiz, argi dago erakunde autonomo horien zuzenbide publikozko ente bezalako ezaugarri berezia dugula eremu material batetako legegintzaren ahalmenaren atribuipean, baina atribuipe horrek, enteak ordenamendu barruan duen status-a agortu gabe (66).

Beste gai bati eutsiz, II. Errepublika eta egungo Konstituzioen araupenen arteko antzekotasun handia duen arazoa autonomiaren eskubidearen erabilera dugu, dudarik gabe. Hasteko, bi ordenamenduetan eskubidea ahalbide edo

(62) Ikus bereziki, Temistocle MARTINES: «Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia», in Rivista trimestrate di diritto pubblico, 1956, or. 134. Ikus, baita ere, Enric ARGULLOL MURGADAS: *La vía italiana a la autonomía regional*, IEAL, Madrid, 1977, orr. 119-120; Franco BASSANINI: L'attuazione delle regioni, la Nuova Italia, Firenze, 1972, orr. 25-26; Aldo BARDUSCO: LO satato regionale italiano, Giuffrè, Milano, 1980, orr. 36-37; SÁNCHEZ AGESTA, op. cit., or. 344; Gaspare LA BARBERA: *Diritto pubblico regionale*, I, Giuffrè, Milano, 1973, or. 260

(63) Cfr. MARTINES, op. cit., or. 146

(64) Ibid., or. 153; ARGULLOL MURGADAS, op. cit., or. 124

(65) Cfr. BASSANINI, op. cit., orr. 31-32

(66) Eta hau argi utzi behar da, zeren lurraldezko ente autonomoek legegintzatik at eduki ditzaketen ahalmenak erabakikorrak izan baitaitezke, entearen status-a edo ordenamenduen barruan duen izaera eta garrantziaren definizioa egiten oso inportantea izango litzatekeen; administrazio jarduera eta exekuzioaren eskumenek ordenamendu autonomikoan duen garrantziaz ikus, esaterako, GIZZI, Manuale, cit., orr. 389 eta hurr.; Livio PALADÍN: *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 1979 (3. arg.), orr. 174 eta hurr. eta bereziki 192 eta hurr.; hala ere, Italian argi nabaritu zen garrantzi hau «Rapporto GIANNINI» izendatutako txostenaren orrialdeetan eta horren ondorioz sortutako 382/1975 legea eta horren ihardutzaila den DPR 616 famatuarekin. Gure artean, ahalmen horien garrantziaz, ikus, bereziki, MUÑOZ MACHADO, *Derecho público*, I, cit., orr. 440 eta hurr.; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: La ejecución autonómica de la legislación del estado, Civitas, Madrid, 1983, batez ere lehenengo kapituluetan. Horregatik, ente bat autonomotzat definitzea status orokor eta oso bati dagokio eta ez atal konkretu batzuei legegintzarako ahalmena dagoen atalei, hain zuzen ere- bakarrik; autonomia ente baten, bere osotasunean, kalifikazioa dugu, horren eskumenen artean bana ezin daitekeena. Autonomia definitzeko legegintzarako ahalmenen eskurantz inportantea ba da, horrek ez du autonomia egoera legegintzarako ahalmena dagoen eremu materialei mugatzea permititzen: kritikaturako joera defendatua izan da gure artean; ikus Koldo GOROSTIAGA ACHALANDABASO: «Autonomi estatutuaren lan kompetentziei buruz zenbait ohar», in *Revista Vasca de Administración Pública*, 1. zbk., 1981, orr. 70 eta hurr., eta bereziki orr. 76-77, non zera esatera heltzen den: «(Euskal Herriko) Komunitate Autonomoak, Lan-Zuzenbide arloan, ez dauka bat ere Autonomiarik. Deszentralizazioa administratiboaz mintzatzea ere nahiho zalla izango litzateke agian, 1979tik orain arte egindako transferentziak deskonzentrazio neurri batzuk baizik ez direlako izan, eta transferituak izan diren kompetentziak, pare bat ez ezik, gestiozko edo administraziozko kompetentzia motak izan ez direlako...» (azpimarraketa gurea da).

posibilitate hutsa bezala itxuratzen dela azpimarratu behar dugu. Gure testu konstituzionalek ez dute Estatuaren lurralde osoa erakunde edo ente autonomoek eratzen, ostera, ezaugarri batzuk dituen lurraldeei, beharrezko betekizunak betez gero ente autonomo bezala arautzeko posibilitatea uzten diete soil-soilik, nahiz eta azkenik, II. Errepublikan ikus zitekeenez, hitz erabakikorra Estatuko Parlamentuan geratu; hots, autonomiarako eskubidea, burutzeko gai dela frogatu behar den eskubide bezala aurkezten zaigu, autonomiaren aldeko inolako presuntziotik gabe.

Ezaugarri honek, autonomiarekiko nolabaiteko mesfidantza adierazten duen neurrian -Errepublikako testuaren 12.1, b) artikulua- plebiszitua aurrera ateratzen ez denean bost urteko mugan autonomiarako inizatibaren berplanteamenduaren galerazpena 1978.eko Konstituzioaren 143.3 artikuluan ber hartzeak adierazten duen mesfidantza, ez du arautegi konstituzionalean autonomiaren printzipioak hartzen duen garrantziarekin zerikusirik; ezinezkoa baita ulertzea hain garrantzi handia hartzen duen printzipio bat —ez bakarrik ordenamenduren funtsezko oinarritzat interpretatu dugunean zituen ezaugarrien ondorioz bakarrik, baizik eta testuaren barruan horiek ezagutzen zituzten arauzko bilakapen erabakikorreratik ere— sistema konstituzionalaren bilakaeran posibilitate hutsa bezala geratzea, zeren konstituziogilearen hain ahalegin handia ezerezean geratzea ulergaitza izango bailiteke. Planteamendu honek autonomia printzipioaren bilakaera positiboaren igurikapen edo expektatiba suposatzen du autonomia funtsezko oinarri bezala eta Konstituzioan ezagutzen duen bilakaera zentzua har dezaten.

Hala ere, horrelako araupenak egoera edota alderdi politikoen inposatutako premietatik datozenez, egoera berezi batetan ez bada, ez du zentzurik. Honela, aurrean ikusi dugun egoeraren eraginez, eta berriztatzen ari zen neurrian, II. Errepublikan nolabaiteko zentzurik izan ba zezakeen posibilitate gisa finkatutako eskubidea, uste dugu oraingo Konstituzioan bere zentzua galdu duela. Ikusi dugunez, denbora hartan Catalunyaren arazoaren konponketa zen erregimena mantentzen zuten indar politikoen buruhaustea eta, beraz, helburu bakarra; eta gainerako egoera nazional edota erregionalen aterabidea, gehien batean, posibilitate urruna besterik ez zela uler daiteke 1931.eko Konstituzioaren araupena Baina, dakigunez, oraingo Konstituzioaren aurreko egoeran errealitate guztiz desberdina zen ari orokorra izanik amaitu zen autonomiaren behin behineko erregimenen hedapenaren ondorioz, nondik argi susma baitzitekeen azken finean erregio edota nazionalitateen erakunde autonomoek Estatuaren eremu osoa beteko luketela. Egoera horretan, ikusten ari garen araupenak ez du arautegi konstituzionala uhertzen baizik,

Egungo Konstituzioan autonomia posiblea den eskubide bezala onartzea ezin liteke, beraz, 1978.eko aurreko errealitatearen esparruan ulertu, baizik eta konstituziogileak lurralde desberdinetako autonomiaren aldeko kontzientzia maila desberdinek arazoa argi erabakitzeke adierazi zuen ezintasunarekin. Honek sortu baitzuen araupen errepublikarraren onartze erraza.

Baina arazo autonomikoaren planteamenduaren berdintasun hau ez datza testu errepublikarraren 8. art. eta oraingoaren 137. artikuluetan soilik; are gehiago, autonomia eskubidearen erabileraren planteamendu orokorra nahiz eta zenbait aldaketa nabariak onartu— osorik mantentzen baita. Honela, autonomiaren eskubidea erabil dezaketen lurraldeen definizioa ematen denean, 1978.eko Konstituzioaren 143. 1 artikulua idazketa eta 1931.ekoaren 11. art., lehenengo pasartean, aski berdintsuak dira, zeinek oraingoaren jatorria argi adierazten duen. Bi araupen horietan, probintzia bakarreko zein anitzeko erakunde autonomoen sorketa posibilitatzen da, alde batetik; eta bestetik, lurralde horiek, mugakide izanez gain, amankomunezko nortasun edo izaera eduki beharko lukete, nortasun hori historia, kultur eta ekonomi ezaugarri berdintsuetan litzakeena.

Halaber, eskubidearen erabileraren prozedura, bere funtsean, berdintsua da. Egia da prozedura honetan Estatutuak leku desberdina hartzen duela prozedura bakoitzean, testu errepublikarrean autonomiarako eskubidearen erabilera Estatutuaren baitan mugitzen den bitartean, egungoan, aldiz, autonomiaren inizatiba eta Estatutuaren onspena bi momentutan banatzen dira. Baina desberdintasun horrez gain —gure egungo interesetarako desberdintasun formala besterik ez dena, hala ere—, lurralde batek erakunde autonomo gisa eratzeko eta «oinarrizko araua» izango den Autonomia Estatutua onetsia izan dadin, ordenamendu bietan jasan beharko lituzken betebeharrak antzekoak izango lirake. Errepublikako Konstituzioaren sisteman, 12. artikulua arabera, Estatutuaren onspena hurrengo betebeharrak beharko lituzke: a) Udalen gehiengoaren proposamena, b) hautesleriaren onspen zuzena eta, d) Estatuko Parlamentuaren onspena.

Egungo Konstituzioak, lehen ikusi dugun bi momentu desberdinetako banaketaren gain, autonomia eskubidearen erabileraren araupena zehazten —eta zabaltzen— du; sistema orokorrari dagokionez, funtsean, eredu errepublikarra mantentzen du, nahiz eta aldaketa batzuk izan. Honela: a) inizatiba ez datza, bakarrik, Udaletan; bigarren mailako Komunitate Autonomoei dagokienez, hautesleriaren gehiengo osatzen duten hauen bi herenetako proportzioez gainera, lurraldeko Diputazio guztiei dagokie (art. 143.2), Errepublikan, aldiz, Diputazioek ez zuten parte hartzen eta Udalen gehiengoari —edo, gutxienez, erregioaren hautesleriaren bi herenetakoa osatzen zituztenei— zegokielarik. Lehenengo mailakoei dagokienez, aldiz, Udalen kopurua hiru laurdeneko proportziora igo beharko litzateke (art. 151.1). b) Hautesleriaren erreferendumaren bidezko onspena bakarrik da beharrezkoa lehenengo mailako Komunitateei dagokienez, baina ez bigarren mailakoei dagokienez, Diputazio eta Udalen inizatiba —ez Estatutua oraindik, beraz— probintzia bakoitzean bozemaileen gehiengo absolutuak, erreferendumaren bidez, berretsi beharko luke. Kasu honetan, Estatutuaren onspenak beste erreferenduma beharko luke, ikusi dugun inizatibaren gain, baliozko bozen gehiengo bakuna nahiko izanik. d) Azkenik, Estatuko Parlamentuaren onspena, bai lehenengo zein bigarren mailako Komunitateei dagokienez, beharrezkoa da, nahiz eta 151.2, 4.º eta 146. artikuluen zentzua berdina ez izan.

1978.eko Konstituzioari dagokionez, esan dugun guzti hau autonomia esku bidearen erabileraren sistema orokorrari buruz da; baina Konstituzio honetan ba dira araupen orokor horiei salbuespena diren araubideak, zeintzu inizatiba autonomikoa edota Estatutuaren idazketa erraztatzerako datozen malgutasunezko arauak baitira. Honela, 144. art., alde batetik, non, kasu konkretu batzuetan, inizatiba erraztatzen baita, kondizio batzuetan Estatutuaren onespina bera Gorte Orokorraren eskuetan uzten den. Beste alde batetik, eta hau da guri orain gehien interesatzen zaiguna, Konstituzioaren Xedapen Iragankorretan autonomiarako inizatibaren prozedura malgutzen da, gainera, autonomia lortzeko bide berri eta berezia zabaltzen da; lehenengo kasuan, 1. Xedapen Iragankorrek 143.2 artikuluan Diputazioen inizatiba Behin behineko Erregimenen organo gorenak ordezketa aurreikusten du. Baina horrez gainera, 2. Xedapen Iragankorrean urrutiago heltzen da malgupenezko norabide honetan; laburki esanda, iraganean Estatutu proiektuak plebiszitu zituzten lurraldeetarako, une berean Autonomia Behin behineko Erregimenaz eraturik aurkitzen baldin baziren, autonomiarako igotze bide berezi —eta pribilegiatu— bat sortzen da, nondik lehenen-go mailako Komunitate Autonomoetara zuzen pasatzen baita, erakunde aurre autonomikoaren organo gorenaren gehiengo absolutuaz onartutako erabakiaren bidez 151.1 artikuluan exigitzen den Diputazio eta probintzia bakoitzeko lautik hiru proportzioko Udalen inizatiba ordeztzen delarik,

Beraz, 1978.eko Konstituzioan Komunitate Autonomoaren ezarpena eta bere Estatutuaren onarpenaren eredu orokor edota arruntari dagokionez Errepublikako arautegiaren eredu bera mantentzen da, gutxi gora behera; baina egungo testu konstituzionala egiterakoan jasaten zen egoera erabat desberdinaren eraginez prozeduraren malgupen sakona suposatzen duen aldaketa garrantzitsuekin: bata, Autonomia Behin behineko Erregimena zuten lurraldeei dagokienez —oso aldaketa murrizta suposatzen duena, egitan— eta bestea iraga-nean Estatutu proiektua plebiszitu zuten lurraldeei dagokienez —hemen benetako prozedura berri eta pribilegiatua eratuz—.

3. Estatu eta herrialde autonomoen arteko eskumenen banaketa-eredua. Zerbitzuen jabealdaketarako prozedura.

Zenbait idazlek (67), eredu eta molde klasikoei lotuegi behar bada, pluralista edo egitura konposatuzko bi Estatu molde bakoitzaren bereizgarri izango liratekeen eskumenen banaketaren bi eredu teoriko finkatu dituzte; lehena — Estatu federal klasikoari legokiokeena—, testu konstituzionalean estatuan erreserbatzen zaizkion eskumenen eremu materialaren zehaztapen zuzenaz bereiztuko litzateke, gainerako eskumenak —hots, Konstituzioan zehazten ez direnak lurraldezko ente autonomoei legozkiekeelarik, eta bigarrena, aldiz - autonomia erregionalerako Estatuari legokiokeena-, ente autonomoen eremu materialaren atribuipea taxatiboa izango litzateke. Hots, eskumenak explizitoki zenbatu eta

(67) RISCIGNO. Op. cit., orr. 555-557.

izendatuak, Estatuaren atribuipea, bere aldetik, orokorra izanik, beraz, Konstituzioak -edo Estatutuak- ente autonomoari eskuratzen ez dizkion eskumenak Estatuaren eskuetan geratuko liratekeelarik.

Nahiz eta, lehenago esan dugun bezala, Estatu moldeen bilakaera horrelako eredu formalen nolabaiteko gairidipena suposatu —eta kontutan hartuz sistema federal guztietan eskumenen banaketa-eredua ez dela beti esandakoa, formalizazio hau gidarizat hartzen badugu, ikasten ari garen Espainiako bi ordenamendu konstituzionalak, horiek dituzten berezitasunak kontutan hartuz, bigarren eredu horretan kokatu beharko genituzke.

Dakigunez, Errepublika Federaleko Konstituzio proiektuaren federalismoaren eskumenen banaketa eredu klasikoa onartzuz gero (68), eta I. Errepublika horren esperientzia negatiboaren eraginez behar bada, 1931.eko konstituziogileak Estatuaren egituraketa klasiko hori berrizatzeko beharra sentitzen du. Zentzu honetan, eta berriztatze-egintzak sortzen dituen zalantzen ondorioz, II. Errepublikako Konstituzioak eskumenen banaketa eredu gaitz edo konplikatu bat eratzen du; geroago 1947.eko Konstituzio italiarrak eredu horren adar nagusiak mantendu bazituen ere, bere eredu arrunt edo orokorrari dagokionez (69), neurri handi batetan erraztu zuen, egun indarrean dagoen Konstituzio espainiarrak, ostera, agian historiaren eraginez, 1931.eko ereduaren ezaugarri konplikatuak mantentzen dituelarik (70).

Errepublikako Konstituzioa idaztean oso zaila zen federalismoak klasikoki inposatu izan zituen ezaugarri batzuk erabat gairiditzea, eta hau oso kontutan eduki behar da 1931.eko testuak, zenbait ezaugarrietan, federalismoarekiko duen ageriko hurbiltasuna ulertzeko. Zentzu honetan, Konstituzio errepublikarrean, hasieratik, zenbait sistema federalen «Estatuko erreserba»ren zerrenda onartzen da (art. 14), baina sistema haietan erreserba horrek zituen ondorioz gabe; hots, gure II. Errepublikako arautegian Estatuko erreserbak ez zien ente autonomoei gainontzeko eskumen-eremu materiala eskurapen orokorra egiten. Aldiz, 15. artikulua susma arazten duen bezala eta 16garrenak argi zehazten duenez, Estatuko erreserbaren gairiditzea sistema errepublikarra ente autonomoen zehazki finkaturiko eskumenen ereduaren ezaugarrietan ezartzen da.

(68) Honela, Errepublika Federaleko 1973.eko Konstituzio-proiektuaren V. Tituluan Federakundearen eskumen-esparruari erreserbatzen zitzaizkion materialak eta ahalmenak finkatzen dira, alde batetik; bestetik, XIII. Tituluan, 92. eta 96. artikuluetan batez ere, nahiko argi geratzen da, nahiz eta formula oso egokia ez erabili, Federakundea osatzen duten Estatu-kideei zegoziela gainontzeko kompetentzia guztiak.

(69) Horrela, Italiako Konstituzioaren 117. artikulua zuzen finkatzen ditu Erregio arruntan eskumen-esparruari dagozkion materialak eta —118. artikuluaekin batera— ahalmenak; hala ere, 116. artikulua Estatu bereziko Erregioei dagokienez, Estatu berezi horietan «forme e condizioni particolari di autonomia» zehaztuko diren heinean, ikusten ari garen eredu onartzen da, azken finean.

(70) ...eta hau, nahiz eta gure konstituziogileak ongi ezagutu, Italiako sistema autonomikoaren garapen praktikoak erakutsi duenez, eskumen-esparru eta sabai desberdinak ezartzen direnean sortzen den jarduera kaltegarria: ikus gure «El ordenamiento regional...», cit., eta han aipatutako bibliografia.

Zentzu honetan, konstituziogileak ente autonomoen eskumenak zuzenki zehaztu ordez, Estatutu-legegilearen eskuetan uzten du zeregina. Honelatan. Konstituzioaren 16. artikulua argi adierazten du 14. eta 15. artikuluetan finkalutako Estatuko erreserbatik kanpoko eskumen-eremua erregio autonomoi legokiekeela, alde batetik; baina, bestetik, arau honetan —konstituziogilearen zentzu horretako erabakirik ez dagoenez— erregio autonomoi, behingoan eta efektiboki, eskumen-eremu oso hori ez dagokiela zehazten da berehala.

Azkenik, ereduaren «herste klausula» bezala, 1931.eko Konstituzioak, 18. artikuluan, sistema federalean klasiko omen zen «kondar klausula»ren araupena alderazten du, autonomia erregionaletako Estatuan onartzen ez diren gainontzeko eskumenak Estatuaren eskuetan mantentzen direla esaten duenean.

Beraz, laburki esanda, II. Errepublikaren eskumenean banaketa eredia ezaugarri hauetan finkatuko litzateke: a) Estatutua da -16. artikulua arabera erregio autonomo bakoitzaren eskumenean finkatzaile xehea; b) Estatutuak, Konstituzioaren 14. artikulua —Estatuaren legegintzarako eta exekusiorako ahalmen eskusiboaren erreserba finkatzailea— eta 15. artikulua —Estatuari legegintzarako ahalmena erreserbatuz gero erregio autonomoi exekuzioaren ahalmenaren eskurantzaren permatzen duen arauak— hersten duten eremu materiatarekin at finka ditzake soilik erregio autonomo bakoitzaren eskumenak (16. art.-. eta, d) Konstituzioak erregio autonomoi uzten dien eremuaren barruan Estatutuak onartzen ez dituen gainontzeko eskumenak Estatuari dagozkio, bera baita kondar eskumenean titularra (18. art.).

Hau, eskumenean banaketaren eredu orokorrari dagokionez. Baina arategi errepublikar konstituzionalean eredu zurrun horren malgutasunezko araurik behatzen ziren, baita ere, erregioen autonomiaren sisteman, teorikoki behintzat, garrantzi erabakikorra hartuz. Honela, Konstituzioaren 18. artikulua azken partean, kondar klausularen arabera Estatuari legozkiokeen eskumenak, lege baten bidez, erregio autonomoi eskualdatzeko posibilitatea aurreikusten da; honek, dudarik gabe, ereduaren malgutasun inportantea suposatzen du, azken finean, Estatutuak erakartzen duen zurruntasunik gabe, eta 14. eta 15. artikuluen gaindiezinezko erreserba errespetatuz, erregio autonomoen eskumen eremuaren zabalpena permatzen baitu (71).

Indarrean dagoen Konstituzio espainiarrak bere eskumenean banaketa eredia itxuratzean, agerian behintzat, eredu bietatik -hots, errepublikarra eta italiarra— zenbait ezaugarri hartu dituela nabarmentzen da, azkenean 1931.eko-tik asko urrundu gabe, nahiko sistema nahasia sortuz. Beraz, bi molde desberdinetako lurraldezko ente autonomoen sistemak behar duen eskumenean banaketa

(71) Italiako ordenamendu konstituzionalean antzeko araupenarekin aurkitzen gara ere. Dakigunez, Italiako Konstituzioan Erregioen eskumen-esparrua zehazten den neurrian ez gara Estatuko erreserbarekin aurkitzen, baina Erregioen eskumen-esparru materiala zabaltzeko edo gehitzeko hain zaila agertzen den Konstituzioaren erreforma beharko luke; hala ere, 117. Artikulua bigarren pasarteak lege konstituzionalak- ek Erregio autonomoen eskumenean esparruari eskura liezaizkiete. Konstituzio horrek gure lege organikoaren tresna ezagutzen ez duenez lege konstituzionaletara jo behar du, baina zentzua kasu bietan berdina izanik, dudarik gabe.

eredua onartzen dela badirudi ere, azken finean eredu horiekin ez da —Italiako Konstituzioan gertatzen zen bezala— bi molde zehatzetako sistema sortzen, baizik eta -148., 149.1, eta 151.1 artikuluen ondorioz- bi motatako Komunitate Autonomo posibleen marko orokorrak; eta marko bakoitzaren barruan edozein eskumen eremuko Komunitate Autonomo desberdinak gerta daiteke. Konstituzioaren 148. Artikuluak nahiz eta Italiakoaren 117. garrenarekin ahaidetasun handia izan— ez du eskumen-eremu zehatzeko Komunitate Autonomoaren molde jakinik sortzen, ostera, molde bateko lehenengo mailakoak, hain zuzen— Komunitate Autonomoek zein eremu barruan har dezaketen euren eskumenak zehazten ditu bakarrik, arau konstituzionalean izendatzen diren eskumen guztiak ente autonomoei zuzenez eskuratu gabe (72).

Beste alde batetik, Konstituzioaren arabera posibilitatzen diren Komunitate Autonomoen bi moldeen arteko desberdintasuna, praktikoki, gaindi daiteke, desberdintasuna ez baita gaindiezinezkotzat eraturik: bost urte igaro ondoren bigarren mailako Komunitate Autonomoek heure eskumen eremuak zabal ditzakete, lehen mailakoekin parekatzea posibilitatuz (148.2 art).

Beraz, ikusten dugunez, gure Konstituzioan ez da eskumenen banaketa eredu tinko eta mugiezinezkoa onartzen; alde batetik, molde orokor bakoitzaren barruan Komunitate bakoitzak une bakoitzean hartu nahi duen eskumen-eremua har dezake. Eta bestetik, bi molde horiek ez dira betirako mantendu behar, batetik bestera pasatzeko aukera egotean, bigarren mailako ente autonomoak praktikan desager daitezkeelarik, posibilitate hau egitan nahiko urruna izan arren. Hots, egungo arautegi konstituzionalean, eskumenen banaketa-eredu orokorrari dagokionez eta bereizgarritzat dituzten eskumen-eremuaren marko orokor desberdineko Komunitate Autonomoen bi moldetan oinarrituz, II. Errepublikakoan bezala, ente bakoitzaren eskumen-eremu konkretua ez dator Konstituziotik zurrunki erabakita, beraz zehazgarri eta eraldagarritzat aurkezten zaigula esan beharko genuke.

Gai honekin aurrera jarraituz, eta bi molde desberdinetako ezaugarriak aztertu ondoren, eskumenen banaketa ereduaren zehaztasunak ikusiko ditugu. Zentzu honetan, orokorki, bi moldeen artean desberdintasunak badaude ere, 1931.eko ereduaren ezaugarriak mantentzen dira; iraupen honek igarotako denborak eta Espainiak gai honetan jasaten duen egoera erabat desberdinak guztiz eragin urria izan dutela adierazten digularik.

Horrela, bigarren mailako Komunitate Autonomoei dagokienez, eta lehen aurreratutako bezala, 148.1 artikulua Estatu italiarraren zuzenbide arrunteko erregioen ordenamenduaren bereizgarria den «erregioen eskumen zerrenda»ren sistema onartzen duela dirudi, agerian; baina, 147.2, d) artikuluekiko jokoan kompetentziatzko esparru materiala Komunitate horien gehieneko eremu orokor posible modura agertzen da, nondik, bere mugak gainditu gabe eta bere Estatutuan zehaztuz, Komunitate bakoitzak beren kompetentziak har bailitzake.

(72) ...horrek sortzen dituen homogeneizazio istilu larriekin.

Hots, bigarren mailako Komunitate Autonomoen eskumenen banaketa ereduak ondorengo ezaugarriak edukiko lituzke: a) Estatutua da Komunitate Autonomoaren eskumenen finkatzailea, egungo ordenamendu autonomikoaren ezaugarri orokorra izanik; b) konpetentzia horiek, 148.1 artikulua mugatzen duen bigarren mailako Komunitateen «eremu autonomiko»-aren barruan hartuak izan daitezke, soil-soilik.

Lehen mailako Komunitateei dagokienez, aldiz, eredu nahiko desberdina da -ikuspegi formaletik behintzat, ikusi dugun Errepublikakoarekin parekotasun handia duelarik. Honela, hasieran, ezaugarri orokorra denez, Estatutua eskumenen finkatzailea izateaz gain, Komunitate Autonomoak bakarrik har ditzate beren konpetentziak Konstituzioaren 149.1 artikulua «Estatuko erreserba»-k libre uzten duen eremuaren barruan, 1931.eko arautegian 14. eta 10 artikuluekin gertatzen zen bezala. Eta, azkenik, egun indarrean dagoen konstituzioan, 149.3 artikulua arabera, «kondar klausula» arautegi errepublikarrean jokatzeko zuten bezala ari da, hots, Komunitate Autonomoak bere Estatutuan onartzen edo jasotzen ez dituenak Estatuaren eskuetan geraraziz.

Ikus dezakegunez, egungo Konstituzio espainiarraren Estatu eta Komunitate Autonomoen arteko eskumenen banaketa-eredu orokorra, ikuspegi formaletik behintzat, II. Errepublikako arautegitik zuzenki hartuta dago, bereziki 1. mailako Komunitate Autonomoen kasuan —Euskal Herria barne—, bigarren mailako Komunitate Autonomoekin, ostera, era mugatuagoan gertatzen da. Guzti hau, 1931.eko 14. eta 15. artikuluen eta 1978.eko 149.1 artikulua «estatuko erreserba» sistema bakoitzaren artean aurki genituzkeen desberdintasunak, autonomiaren ikuspegi material batetik, suposa dezaketena oraindik kontutan hartu gabe.

Eredu orokor honez gain, egungo testu konstituzionalak 1931.ekoak jasotzen zituen zalutasunezko araupenak ere jasotzen ditu, zenbait aldarazpen sartzen baditu ere. Alde batetik, egungo 150. art., dudarik gabe, Errepublikakoaren 18. art. baino araupen osoagoa da, Italiako Konstituzioaren xehetasunak onartuz; baina, bestetik, bere zenbait puntutako idazketa ilunak interpreta zio-oztopo larriak sortu dituela ere ez da ahaztu behar. Honelatan, 150. artikulua posibilitatzen dituen Estatututik kanpoko eskumenen eskuratze mota bakoitzaren araupen zehatza bilakatzen du. Errepublikako testualen 18. artikulua azken arauak egiten zuena.

Zentzu honetan, artikulua horren lehenengo pasartean, Konstituzio italiarraren 117. artikulua azken pasartean aurreikusten zen bezala, herrialde autonomoei garapenerako legegintz ahalmenak eskuratzeko posibilitatea ematen zaie, estatutuan hartu ez diren eskumenetik kanpoko eremuan horrelako ahalmenen eskurapena posibilitatzen du, alegia. Horretarako, Gorte Orokorrek, lege marko baten bidez, atribuipea zehaztu beharko lukete hala nola oinarriak finkatu zeintzuen arabera bilakatuko baita aipatu ahalmena.

Beste alde batetik, artikulua beraren bigarren pasartearen arabera. Estatuak, berari dagozkion eta transferigarriak diren ahalmenak, lege organikoaren bidez, Komunitate Autonomoei transferitu edota delegatu diezazkieke.

Egungo arautegian hauek dira, hain zuzen ere, komunitate Autonomoek Estatututik kanpo konpetentziak eskuratzeko dituzten erabide biak. Horrelako aurreikuspenik eranstea erabakikorra bihur daiteke herrialde autonomoen eskumen eremuari dagokionez, eremu horren osaketa eta gaurkotze iraunkorra posibilitatzen duen neurrian. Ikusi berria dugun gure arautegi bien eskumenen banaketa eredu orokorrak, testu estatutarioren zurruntasunaren ezaugarriaren ondorioz, aldaezingarrintasuna izango luke izaera bereizgarritzat (73); honela arau horiek, Estatutuak zehazten duen eskurantzia eremuaren garrantzia mantenduz gizarte eta sistema politiko beraren garapenari dagokion eremu autonomiko zaharkitua gainditzea posibilitatzen dute.

Baina egungo arautegian, 1931.ekoan ez zeuden interpretazio oztopo larriak aurkitzen ditugu. Hasteko testu errepublikarraren 18. artikulua argi uzten du zalutasunezko arauak eskumenen kondar eremuan soilik izan dezakeela eragina, hots, Estatuko erreserbak libre uzten dituen eta Estatutuak hartu ez dituen eskumenen artean. Egungo testu konstituzionalak, aldiz, ez du horrelako zehaztasunik, Italiako Konstituzioak ez zituen bezala, baina horretan egoera aski desberdina da, zeren, zuzenbide arrunteko erregioei dagokienez behintzat, ez baitzen Estatuko erreserbaren sistema jarraitzen erregioen eskumenen zerrrendarena baizik.

Gure oraingo arautegian, zehaztasun hori erantsi ordez, 150. artikulua -bai transferentzia bai delegazio kasuetan— eskumen edota ahalmen estatalaz hitz egiten du, inolako mugarik eta zehaztasunik gabe. Honek, hasieran, zalutasunezko arauan eragina kondar eremura ez dela mugatzen esan nahi lezake. Baina horrez gainera, horrela ez balitz ez litzateke bigarren pasarte ulertuko, zeren estatuak transferitu edo delegatu ditzaken eskumen edo ahalmenak zehazten duenean eskuragarri direnak definitzeko euren «izaera propio»ra jotzen baitu (74).

Baina beste alde batetik, eta bigarren pasartearekin jarraituz, horretan aurreikusten diren Estatututik kanpoko eskumen autonomikoen gehikuntzarako tresna zehatzei buruzko definizioaren interpretazio egokirako oztopo larriak aurkitzen ditugu. Zentzu honetan, gure doktrina juridikoaren barruan araupen horren bi interpretazio orokor desberdin aurkitu ditugu. Lehenak, Konstituzioa delegazio eta transgerentziaren aurreikuspen horretan exekuzio ahalmenei buruz

(73) ...Estatutuak eskuratzen dituen eskumenak gehitzeko testu horren erreforma beharrezkoa izango bailitzateke; erreforma horrek, gure kasuan, beste betebeharrak formalez gain, hautesleriaren onartzea, erreferendumez, eta Corte Orokorraren onospena, lege organikoaren bidez, beharrezkoak direla eta, oso zaila dirudi lortzea, egitan.

(74) Konstituziogileak kondar eskumen esparruan mugatu nahi izango balu -gainera Errepublikako aurrekoarekin— izendapen zehatzagoa egingo luke; aldiz, aipamen errez hori baztertu duenean kondar esparrua gainditu nahi izan duela adierazi behar du: ikus Iñaki LASAGABASTER HERRARTE: *LAS potestades legislativas de las comunidades autónomas*, IVAP, Oñati, 1982, orr. 172 eta hurr.

soilik ari dela mantentzen du (75). Bigarrenak, aldiz, pasarte horretan bi tresna edo institutu juridiko desberdin aurreikusten direla defendatzen du (76): alde batetik, transferentzia eta, bestetik, delegazioa. Transferentziak Komunitate Autonomoek eskumenak propiotzat erabiltzen dituela suposatzen du. legegintzarako ahalmenen eskurantzaren ere posibilitatuko lukeelarik, delegazioak al-diz, exekuzio edo administrazio jarduerari legokioke.

Gure ustez, bigarren joera han da sistema konstituzionalaren sistematika hausten ez duen interpretazio bakarra. Honela, ulergaitza deritzogu 150.2 artikuluaaren araupena exekuzio edo administrazio jardueraren atribuipearen posibilitatela mugatzeari ez baitakigu nola uler zitekeen sistemak exekuzio ahalmenen titularitatea aldatzeko legegintza ahalmenenerako baino erabide estu eta zailago ezartzea; zentzu honetan, artikulua horren lege organikoaren eskakizuna ulergarria bihurtzen lezakeren interpretazio bakarra hau izango litzateke, bereziki 150.1 artikulua, garapenerako legegintza ahalmenen atribuipeenerako eskatzen) duen lege arrunta kontutan hartzen badugu. Horren parean lege organikoa eskatzeak horren bidez ahalmen garrantzitsu edo sistema politikoaren barman erabakikorragoak eskura ditzaketela adierari behar du, derrigorrez.

Hala ere, artikulua horretan zenbait zentzugabekeria dirau; hala nola exekuzio ahalmenen eskurantzaren egiteko beharrezkoa den aipatu lege organikoaren eskakizuna; baina hori, lehenengo institutuaren erakarpeneraren arabera uler daiteke, azkenean Konstituzioaren prestatze prozeduran sortu ziren nahasketen eraginez (77): konstituziogileak ez zen institutu biak apropos desberdintzera ausartu.

Eskumenen banaketa-ereduaren zalutasunezko araupen hauek idazterakoan gure konstituziogileak ez zuen aurrean 1931.eko testu konstituzionala bakarrik. Italiako 1947.eko Konstituzioa —eta horren bilakaera praktikoa— ere bazituen: horrela, ikusi dugun 150.1 artikuluaaren garapenerako legegintza ahalmenen atribuipearen ahalbidea, esan dugun bezala, testu italiarraren 117. art., azken pasartearen aurreikusten den tresna berbera dugu, funtsean. Gure ordenamenduaren 150.2 artikuluaaren delegazio administrazioaren aurreikuspena dudarik gabe, arautegi italiarraren 118. art., bigarren pasartearen araupen berbera dugu; eta azkenik hain antzekoak ez ba dira ere, azken artikulua haren transferentziaren institutuak Italiako Konstituzioaren 117. artikuluaaren bigarren pasartearen aurreikuspenarekin lotura oso handia du (78). Eta hiru mota hauek izan dira gure konstituziogileak onartu zituen eskumenen banaketa-ereduaren zalutasunezko arauak; baina konstituziogileak ez zuen lortu transferentzia eta delegazioaren institutuen artean desberdinketa garbia egitea, bakoitzaren bete

(75) Cfr., esaterako, MUÑOZ MACHADO, op. cit., orr. 465 eta hurr.

(76) Cfr. LASAGABASTER, op. cit., orr.170 eta hurr., bereziki.

(77) Araupenaren idazkuntza prozeduraz, ikus ibidem., orr.168 eta hurr.

(78) Artikulu horrek esaten du Estatuak, lege konstituzionalaren bidez, Erregioen eskumen esparru materialari beste materialari eskura diezaiokela.

behar formalen arteko desberdintasunak zehaztu ez baitzuen, azkenean ahalmen administratiboan delegazioa egiteko transferentziak eskatzen duen lege organikoaren betebeharrak —delegazio kasuan gehiegizko eta logikarik gabekoa agertzen dena— berbera exigitzen, dakarren ondorio txarrekin.

Ikus dezakegunez, egun indarrean dagoen Konstituzioak, Errepublikakoarekin alderatuz, nahasiago arautzen ditu eskumenen banaketa ereduaren zalutasunezko xedapenak, nahiz eta, gutxi gora behera, modu osoago eta, bereziki, zabalago batez funtsezko planteamendua mantendu.

Gai honekin amaitzeko, berarekin zerikusi handia duten arazo bi ikutuko ditugu: bata armonizaziorako legeena eta, bestea, Estatuko eta ente autonomoetako arauen arteko gailentasunarena.

Lehenengoari dagokionez, II. Errepublikako Konstituzioak, 19. artikuluan, ikusi dugun ereduak finkatzen dituen eskumenen banaketaren gaintik, Errepublikako interes orokorra eta lokalen arteko harmoniak honela eskatzen zuenean, Estatuak legeak promulga litzaken oinarriak finkatzeko zeintzuri egokitu beharko bailitzaizkieke erregioen legegintza xedapenak. Arautegi hartan, betebeharrak batzuen bidez, horrelako xedapenak duen arriskuaren mugaketa entseiatzen zen; hala nola, 19. artikuluan lehenengo pasarteak zionez, Berme Konstituzionaletako Auzitegiari zegokion premia horren onespina. Eta zentzu honetan, Auzitegi horren konposaketa —non erregio autonomoen ordezkariak parte hartzen baitute—, orainoarekin konparatuz gero, oso desberdina dela kontutan hartzen ba dugu, errez kontura gaitzeko arautegi errepublikarrean erregio autonomoen murrizten duen eta Estatutuaren zurruntasunak dakarren berma ukatzen duen araupen horren aurreikuspena zer nolako arretarekin egiten da; are gehiago, 19. artikulua beraren bigarren pasarteak armonizazio horren onarpenerako eskatzen duen diputatuak bi herenetakoa gehiengoaren onespeneraren beharra gehitzen ba dugu.

Beraz, ordenamendu errepublikarrean armonizaziorako lege bat onartzeko beharrezkoa da bi borondate desberdinen bateratzea: jurisdikzional izaera —bere egintza juridikoa den ikuspegitik— duen Berme Konstituzionaletako Auzitegiarena eta erabat politikoa den Diputatuen Biltzarrarena, gehiengo kualifikatuaz, hain zuzen.

Italiako 1947.eko testua 1931.eko Konstituzioak seinalatutako bidetik abiatu zen nahiz eta araupen nahiko desberdin batzuk erantsi. Arautegi horretako 127. artikuluan azken pasarteak zehazten duenez interes nazionalak erregioen legegintzarako ahalmenari buruzko kontrol gisa itxuratzen da, Errepublikako Parlamentuak erregioen legeen «egokierazko kontrola» (controllo di merito) burutzeko posibilitatea baitu, Gobernuak, organo parlamentarioaren aurrean, interesen kontrajarpena planteatzen duenean. Hots, ordenamendu italiarrean onarturik izan diren lege erregionalen kontrol politiko bezala itxuratzen da, Auzitegiaren konstituzionaltasunezko kontrol (juridiko)aren osagarri gisa, Estatuak

ahalbidea eduki dezan horren erabilerak sor ditzaken hutsuneak betetzeko eta zuzentzeko (79).

Oraingo Konstituzioaren araupena, gai honetan, Espainiako ordenamendu errepublikarraren tradizioetik abiatzen da, baina aldarazpen garrantzitsuekin. Honela, ez da legegintz autonomoekiko kontrol bezala, zentzu hertsian, itxuratzen Estatuaren legegintzarako ahalmen «berezi» bat bezala baizik, honek lurraldeko erakunde autonomoen legegintz jarduerak han finkatutako oinarri eta funtsak segitzen behartzen dituelarik.

Zentzu honetan, 150.3 artikulua, sistema errepublikarrean gertatzen zen bezalaxe, horien legegintz xedapenak armonizatuko lituzketen oinarriak emateko Estatuaren ahalmenaren legitimazioa onartzen du «interes orokorra»ren defentsan eta Komunitate Autonomoen kompetentzia eskusiboko gaitan ere. Honaino, beraz, ez gara, funtsean bederen, araupen errepublikarretik urruntzen; baina aparteko ahalmen hau erabiltzeko eskatzen diren betebeharrak helden garenean aldaketa oso handia da. Egungo arautegiak bakarrik eskatzen du Parlamentuko Ganbara bakoitzeko gehiengo absolutua interesen armonizazioa beharrezkoa dela erabakitzeko. Honela, dakusagunez, gehiengo politiko zehatzen eskuetan geratzen da, azken finean, sistema autonomikoaren iraupena edo, behintzat, gehiengo politiko horiengan uzten da sistema autonomikoaren desnaturalizazioaren arriskua.

Beraz, gure ordenamendu bietan armonizazio legeak emateko ahalbidea ez da, Italian gertatzen den bezala, lurralde autonomoen legegintz jardueraren «a posteriorizko kontrola Estatuaren legegintzarako aparteko ahalmena baizik, non eskumena banaketak ezin baitezake muga bat suposatu: «interes orokorra»-k Estatuaren mugagabeko jardura posibilitatzen du.

Baina Errepublika garaia segurtasunezko neurri garrantzitsuak hartzen diren bitartean, egungoan askoz murriztuagoak agertzen dira, bere apartekotasunezko -edo salbuespenezko- mamia nolabait deusezten, bereziki armonizatorako legearen betebeharrak formalak, hein handi batetan, gure arautegian nahiko zabala —hots, inolaz ez apartekoa— den legegintz jardueran lege organikoaren beharrak daramatzen eskakizun formalak direla, soilik, konturatzen ba gara (80).

(79) Gogorarazi behar da, honetaz. Italiako sistema politikoan ez dela, orain arte, egokierazko kontrol hau inoiz ez erabilia izan; hala ere. ezin daiteke ahaz «contrallo di merito» hori Parlamentua aritu ordez Auzitegi konstituzionalak bereganatu duela, autonomia erregionaletako sistema konstituzionala irauliz; ikus honetaz, Augusto BARBERA, *Regioni e Interesse*, cit., bereziki, ori. 139 eta hurr.: Salvatore BARTHOLINI: *Interesse nazionale e competenza delle regioni nella giurisprudenza della forte costituzionale*, CEDAM, Padova, 1967; Maurizio PEDETTA: «Sul rapporto tra interesse nazionale e potestà legislativa delle regioni», in *Le regioni*, 1982, orr. 78 eta hurr.

(80) Jakina denez, gure arautegian, Konstituzioaren bilakaera legislatiboan jarduleko, gai garrantzitsu batzuei dagokienez, lege organikoaren kategoria sortu da. tresna legislatibo hori nolabaiteko aruntasuna lortzen; horregatik, hain aparteko mamia duen armonizatorako legeen posibilitatea, ea lege organikoaren betebeharrak itxuratzea hauskorregia dirudi.

Azkenik, eta beste gai bati eutsiz, Errepublikako Konstituzioan onartzen zen Estatuaren zuzenbidearen gailentasuna hartzen da zuzenki oraingo testu konstituzionalean, estatu eta Komunitate Autonomoen arau sistemen arteko harremanetan horren garrantzi handi hartuz.

Horrela, 1931.eko Konstituzioaren artikulua Estatu federaletan ohizkoa zen araupena onartzen zen, non Estatuaren zuzenbidea Erregio autonomoen zuzenbidearen gaitetik, hauen eskumen eksklusiboa ez den orotan, gailentzen duela xedatzen baita, oraingo Konstituzioak araupen berbera, 149.3 artikulua azken partean, onartuko duelarik,

Gai honetaz, gure artean eztabaida gogorra gertatu da (81), doktrinaren adar batek «gailentasun klausula»-k errealitate normatiboan garrantzi erabakikorra hartu beharko lukeela defendatzen zuen, LOAPA famatuak erakutsi zuen bezala. Hala ere, eta eztabaida horretan guztiz sartu gabe, esan behar genuke araupen hau sistema federalen ezaugarriak aztertuz soilik uler daitekeela.

Zentzu honetan, eta beste gai batzuetaz esan dugun bezala, 1931.eko Konstituzioaren eredu berriaren zehazgabetasuna eta osabagetasuna konstituziogileak zeraman joera berriztatzailearen ohizko duda muden ondorioz uler daiteke; baina egun, ereduak jadanik definituak direnean, zailagoa da oraingo Konstituzioan araupen berberaren onarpena ulertzea tradizio errepublikarra eta testu hartan federalismoaren ezaugarriak izan zuten eragina kontutan hartu gabe.

Dakusagunez, Estatu eta herrialde autonomoen arteko harremanen ereduari dagokionez, Errepublikako Konstituzioak egungo sistema konstituzionalaren itxuraketan eragipen erabakikorra izan du, horren arau batzuk hangoaren transkribapen hutsa izanik, nahiz eta eredu hura hutsune eta kontraesan teorikoz beterik egon.

Guzti honekin lotura handia duen beste gai bat ikutu behar dugu, non indarrean dagoen Konstituzioa itxuratzean arautegi errepublikarraren eragina ikusteko aukera izango dugun, berriz ere; Estatuak herrialde autonomoei, haien eskumen-esparru materialaren barman, egin behar dizkien zerbitzu administratiboan jabe aldaketa edo transferentzia, alegia.

Gai honen zehaztapena, Konstituzioek zuzenki egiten ez duten heinean, herrialde autonomo bakoitzeko Estatutuari legokieke; eta hala gertatu zen II. Errepublikan promulgatu ziren Estatutu bietan. Catalunyako 1932.eko Estatutuaren xedapen iragankorraren artikulua bakarrak araupen zehatz bat onartzen du, geroko arrakasta handia izango duena; Transferentzietarako Batzorde Mixtoa eratuko da transferentzia horien zehaztapenerako.

Laburki esanda, Batzorde honi dagokio Estatutuak herrialde autonomoei atxikitzen dizkien eskumenak jarduteko beharrezko dituen zerbitzu administratibo,

(81) Muturreko jarrera biak hauek izan dira: Luciano PAREJO ALFONSO: *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, CEC, Madrid, 1981; eta Ignacio de OTTO Y PARDO: «La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional», in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2 zbk., 1981, orr. 57-92. Beste aldetik, ikus MUÑOZ MACHADO. *Derecho público*, cit., orr. 400 eta hurr., non Parejoren jarrera nahiko biguntzen den.

tresna pertsonalak eta abarreko tresna materialen transferentzia erregulatuko duten arauen prestaketa; eta bere konposaketari dagokionez mixtoa eta parekidea izatea du ezaugarri. Estatu eta ente autonomoetako kopuru berbereko ordezkariak osatzen baita.

Azken denboran kritika gogorak jasan ba ditu ere (82) eta ondorioak beti onegarriak izan ez ba dira (83), Batzorde Mixto hauek autonomiaren garantizatzaile agertu dira beti; eta zentzu honetan onartua izan da ondorengo Euskal Herriko arautegi autonomiko guztietan: 1936.eko Estatutuko 4. xedapen iragankorrean, erregimen aurre autonomikoan (84) eta egungo Estatutuko 2., 3., 4., eta 5. xedapen iragankorretan.

Beraz, gure egungo Estatutuan ere norabide historikoa jarraitzen da gai honetan, eskumenen jarduera eta bilakaera posiblea egin beharko dituen tresnen prestaketan Komunitate Autonomoaren eskuhartze zuzenaren alde dekantatuz, nahiz eta garai aurre autonomikoan jasandako esperientzia zapuztea hain hurbila izan (85), honekin erabat arriskugarria zen Komunitate Autonomoen antolaketaren Estatu osorako zabalketak zukeen homogeneizazioa ukatzen zen, jarduera autonomikoarekiko zekartzen kalteekin (86).

4. Herrialde autonomoekiko kontrolak.

Egitura konposatutako Estatuetan, herrialde autonomoekiko ezartzen diren kontrolak ditugu, dudarik gabe, arazoetarik garrantzitsuenetarikoa. Kontrol hauek bi motakoak izan daitezke: politikoak ala juridikoak; eta herrialde autonomoekiko kontrolak mota batekoak ala bestekoak ezartzea bereziki garrantzitsua da, horrek itxuratzen baititu ente autonomoen benetako egoera eta sistema autonomiko osoaren bermea.

Herrialde autonomo eta horren jarduerarekiko kontrol politikoa ezartzen denean, bereziki kontrol horren erabilera Estatuako Gobernuari ohi dagokiola kontutan hartzen badugu, ente autonomoa organo horren borondate politikoaren pean uzten dela argi dago, sistema autonomikoa bermerik gabe geratuz. Are gehiago, kontrol politikoaren ezarpenak autonomiaren funtsaren nolabaiteko deuseztapena suposatzen du, autonomotzat finkatzen den borondate politikoa beste borondate politiko nagusiak mugaturik geratzen den heinean bere «autonomia» mugatzen baita.

Sistemaren bermea, aldiz, kontrol politikoak bazterturik, ente autonomoen eta horien jardueraren kontrolak juridikotzat itxuratzen direnean lortzen da; kasu honetan sistemaren bermea funtsezkoa da, arau juridikoek dakarten garantia, alegia. Kontrol juridiko soilak ezartzeak suposatzen du ente autonomoen eta horien jardueraren mugak ez direla subjektiboki definitzen, baizik

(82) Ikus MUÑOZ MACHADO, op. ac, orr. 98 eta hurr. eta 125 eta hurr.

(83) Ikus, goiko oharrean alpatutakoaz gain, CASTELLS ARTECHE, «*La transición...*»), cit., op. 48 eta hurr.

(84) Ikus 1/1978 Errege Dekretuaren 3. artikulua.

(85) Ikus 83. oharra

(86) Ikus 70. oharra

eta objektiboki; hots, kontrola organo nagusiaren borondatez definitu ordez, xedapen juridikoek aurreikusi dituzten arauen eraginez definituko litzateke, zeinek sistema autonomikoa, definitiboki, arautegiaren garantia juridikoez horniturik utziko luken.

Ikusten denez, sistema autonomikoaren ikerketan kontrolen arazoa erabakikorra da, mota batekoak ala besteak ezartzeak sistema autonomikoaren bertualtasuna nabaritzen baitu.

Zentzu honetan, sistema italiarrak nolabait Estatuko Gobernuaren kontrol politikoa onartzen ba du ere (87), gure arautegi konstituzionalek ez dute horrelakorik onartzen, nahiz eta praktikan, ikusi dugun bezala, bereziki egungo arautegian, armonizaziorako legeek aipatutako kontrol politikoa horren ezaugarri batzuk har baditzakete (88). Hortik aparte, gure ordenamendu konstituzionalen ezaugarri nagusia bestelakoa da, herrialde autonomoekiko kontrolek jurisdikzional itxura hartzen baitute.

Horrela, 1931.eko Konstituzioaren xedapenen arabera, Berme Konstituzionaletako Auzitegiak eskuratzen ditu Erregio autonomoen jardueraren kontrolak. Zehazkiago, 121. artikulua, a) letran, alde batetik, erregio legeen ez konstituzionaltasunezko errekurtsoa seinatzen du Auzitegi Konstituzional horren kompetentzien artean; hots, legearen bidez aurrera eramaten den Erregioen jardueraz Berme Konstituzionaletako Auzitegiari dakogio kontrola. Eta bestetik, artikulua berberaren c) letran, Estatu eta Erregioen artean -eta Erregioen beraien artean ere sor daitezken eskumen gatazken ebazpena Auzitegi berberari dagokio ere.

Gainerako jardura autonomikoetan ere, Konstituzioaren 101. artikulua xedatzen duena erabat aplikatu daiteke; hots, Erregio autonomoen jardura administratiboaren kontrola auzitegi arrunteei dagokie, legezkotasunaren kontrolaren erabileraz.

(87) Egokierazko kontrola edo «controllo di merito» aldeztuz, Italiako 1947.eko Konstituzioak Estatuko Gobernuaren eskuetan uzten ditu Erregio autonomoen organoetaz eta horien jarduerazko kontrol politikozko neurriak; horrela, Erregio autonomoaren organoetaz, 126. artikulua «Consiglio regionale» (hots, legislatibo)aren deuseztapena aurreikusten du, Estatuko Gobernuari, «...sentita una Commissione dei deputati e senatori costituita per le questioni regionali...», posibilitatea uzten diolarik. Neurri larri hau har dezake Gobernuak «quando (l'«Consiglio») compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni». Beste aldetik, eta Erregioen jarduerari dagokionez, Gobernuak ba ditu ere kontrol politikozko neurri batzu bere eskuetan, bereziki Erregioen legegintza jarduerari buruz: lege erregional guztiak Gobernuak «Commissarionaren oneritza eraman behar dute, nork hogeitamar egunen barruan onartu eman behar dituen; Gobernuaren oposizioak betebeharrak berezia ezartzen du Erregioen legeen onespenezko prozeduran, zeren «quando ritenga (Errepublikako Gobernuak) che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre regioni, la rinvia al Consiglio regionale...» (art. 127.3), legea beronesteko «Consiglio»aren gehiengo absolutua beharrezkoa baita.

(88) Zentzu honetan, nahiz eta gure arautegietan armonizaziorako legeen tresna, teknikoki, kontrol bezala ez eratu, ezin daiteke dudatan jarri Espainiako eta Italiako Konstituzioen tresna hauen artean dagoen antzekotasuna.

Gai honetaz, hala ere, kontutan hartu behar dugu oso garrantzitsua den ezaugarri bat. Erregio autonomoen jarduerarekiko konstituzionaltasunezko eta legezotasunezko kontrolak ez dira batere apartekoak sistema konstituzionalean, era berean Estatuaren jardueraz kontrol berberak —eta ezaugarri berberaz definiturik— eratzen baitira. Hots, Erregioen jarduerarekiko kontrol hauek ez dira «Erregio autonomoen jarduera»zko kontrolak baizik eta sistema konstituzionalaren barruan sortzen diren lege eta jarduera administratiboari buruzko kontrol orokorrak, zeintzu Estatu eta Erregio autonomoek sortzeko aukera eta ahalmenak dituen heinean horien jarduerarekiko kontrolen gisa itxuratuko diren.

Auzitegi Konstituzionalari dagozkion Erregio autonomoen jarduerazko kontroletaz ari garenean bi gauza hartu behar dugu kontutan; batetik, Berme Konstituzionalaletako Auzitegiak ez duela ofiziozko jarduketarako gaitasunik, eta bestetik Errepublikako arautegian Auzitegiaren osaketan Erregioen ordezkariak parte hartzen dutela (89). Lehenengo gaiari buruz, berriz ere, Konstituzioaren 123. artikulua arabera behintzat, Estatu eta Erregioetako organoek egoera berberean aurkitzen dira Auzitegiaren jardura eragiteko, zeren Gobernuak eta Erregioek errekurtoa aurkezteko legitimazio berbera baitute.

Egun indarrean dagoen testu konstituzionala, bere orokortasunean, ordena mendu errepublikarraren bidetik abiatzen da ere. Nahiz eta Konstituzioaren 155. artikuluan ordenamendu italiarraren 126. artikulua ente autonomoarekiko kontrola nolabait onartu nahi dela adierazi, argi geratzen da 1978.eko Konstituzioaren sistema autonomikoa, Komunitate Autonomoen kontrolei dagokienez, ezaugarri jurisdikzionalaz bereizten dela, kontrol politikoak baztertuz. Horrela, 153. eta 161. artikuluen arabera, Komunitate Autonomoen eskumen propioei dagokienez behintzat, ente autonomo horien jarduerari buruzko kontrolak erabat jurisdikzionalak dira.

Horrez gainera, oso inportantea da kontutan hartzea ikusitako bi ordenamendu konstituzionalaletan, testu konstituzionalen hitzen arabera behintzat, ente autonomoen jarduerazko kontrolak Estatuaren parean itxuratzen direla, Errepublikako ordenamenduan gertatzen zen bezala. Auzitegiak, han gertatzen zen bezala ere, ezin du ofizioz ihardun, parte bateko eskaeraren ondorioz baizik; eskaera hori egiteko parekideturik daude Estatuaren Gobernuak eta Komunitate Autonomoen organoek, ez konstituzionaltasunezko eta eskumen gatazkako errekurtsoen bidez (90).

(89) IKus Konstituzioaren 122. artikulua.

(90) Horrelako iritzia errez ondorioztatu daiteke Konstituzioaren arauen irakurketatik: ikus 1931.eko Konstituzioaren 123. art. eta 1978.ekoaren 162.1. a)art.; hala ere, gure egungo ordenamenduaren Auzitegi Konstituzionalaren Lege Organikoaren 32. artikulua gaiaren argitasuna iluntzera etorri da. Komunitate Autonomoen helegiteko legitimitatea mugatzen baitu. Azken arau honen ez konstituzionaltasunaz ikus CORCUERA ATIENZA, ((Autonomía y recurso...»). cit. orr. 193 eta hurr.

Ente autonomoaren jardura administratiboari buruzko kontrolaren itxuraketa ere ez du Estatuaren mota berdineko jarduerarekiko ezartzen den kontrolarekin inolako desberdintasunik; erregelamenduzko arauen eta jardura administratiboaren legezotasunaren kontrolak berberak dira Estatu eta Komunitate Autonomoen kasuetan, auzitegi arrunteei dagokien legezotasuna-ren kontrol juridikzionala alegia.

Hots, gure araudi konstituzionalan ente autonomo eta horien jarduerarekiko ezartzen diren kontrol moduek, orokorki, Estatu eta bere jardura-rekiko ezartzen diren kontrolen logika berbera dituzte: konstituzionaltasunezko kontrola legegintz jarduerari dagokionez, eta legezotasunaren kontrola ihar-duera administratiboari dagokionez.

Ezaugarri orokor honi, 150. artikulua Estatuaren kanpoko eskurantzaren ahalbiden arabera Komunitate Autonomoek onar ditzaketen eskumenen jarduerazko kontrol bereziak gehitzen zaizkio, artikulua horren 1. eta 2. pasarteak esaten duten arabera. Salbuespen horrek, nahiz eta behar bada kritikagarria izan, oinarri sendoa du, gai horietan ordenamenduak ez baitu Konstituzioak eta Estatuak osatzen duten «konstituzionaltasunaren bloke»aren garrantzia.

III. ERREPUBLIKA GARAIO ESTATUTUEN EZAUGARRIAK ETA 1979.EKO ESTATUTUA.

1. Sarrera

Euskal Herriak Errepublika garaian eta oraingo denboran autonomiara heltzeko jasan dituen prozesuak nahiko desberdinak izan dira, desberdintasun horietatik autonomiarekiko ondorio erabakikorak sortu direlarik.

Hasteko, eta esan dugun bezala, azpimarratu behar da Konstituzio biak promulgatzen direneko egoera guztiz desberdinak, autonomiari dagokionez: 193 Lean Euskal Herriko autonomia erdiespen zaileko aidurutze soila besterik ez zen bitartean, 1978.eko Konstituzioak ordenamendu berria ezartzen duenean Euskal Herriak -mendebaldeko hiru probintziei mugatuta ba da ere- berak duen autonomiarako eskubidearen onespenez zehatza eta argia suposatzen duen Behin behineko Erregimenaren zuzenbide publikoko ente autonomo bezalako eraketaren aitortzea lortu du jadanik. Eta hau, funtsezko aldakuntzaren adierazgarritzat har dezakegu, hiru aldetik beha dezakeguna hain zuzen ere; batetik, herrialdearen autonomiak Estatuaren beharrezko ezarkuntza prozesuan duen garrantzia, bestetik erregimen konstituzionalarekiko nazionalisten loturen sakontasuna, eta azkenik, guzti honen ondorioz, autonomi errebindikapenarekiko indar politikoen joera.

Honela, Errepublika garaian eta gure oraingo erregimen konstituzionalan lortu diren emaitzak, zentzu honetan, guztiz desberdinak izan behar zuten: Errepublikan Euskal Herriko autonomia, prozesu luze, neketsu eta zapuztearen ondorioz, salbuespenezko egoeran lortzen da, soilik, egungo erregimen konstituzionalan,

eta ikusi dugun egoera aurre konstituzionaletik ezartzen den behin behineko erregimenez gainera, autonomi errebindikapenaren irtenbide erabat desberdina osatzen zen bitartean, hots, prozesu azkarra, ez zapuztea eta nolabaiteko ondorio egokia izango duena, behintzat hautesleriaren gehiengorako.

Zehaztu dugun lehenengo gaiari dagokionez, argi dago Errepublika garaian euskal nazionalismoa eta horren errebindikapenak ez zirela, Estatuko ikuspegi politikotik, ezinbesteko edo premiazko soluziobidea eskatzen zuten arazoak. Aldiz, nazionalista katalandarrekin eta horien autonomi errebindikapenarekin erabat desberdin gertatzen zen, erregimen errepublikar eta demokratiko berri baten ezarpenaren aurrean, arazo katalandarraren aterabide egokia perमतatuko luken errebindikapen horiek betetzea ezinbestekotzat aurkezten zen punturaino. Eta bi egoera desberdin hauek erregimen berriaren aldarrikapena baino lehenagotik, Donostiako Paktutik, nabarituko dira, Errepublikako sistema politi-koaren bilakaeran, gutxi gora behera, mantentzen dena, ondorio ikaragarriak erakartzen dituelarik.

Zentzu honetan, ezin dezakegu inolaz ahaz nazionalista katalandanez -bereziki Esquerrari eta Maciá eta Companys bere zuzendariei zegokienez- bere esparru politikoan gainerakoek onartutako dudagabeko buruzagigo politikoa gozaten zuten bitartean, Euskal Herriaren PNV-k betetzen zuen lekua guztiz desberdina eta mugatuagoa zela, ez bakarrik PNV-k betetzen zuen lekua guztiz desberdina eta mugatuagoa zela, ez bakarrik PNV-a Errepublika etortzean benetako lider baten falta aurkitzen zelako, baizik eta haren euskal nazioaren kontzeptua —eta, beraz, alderdiaren esangura bera ere— zalantzatan jartzen zelako esparru politikoaren parte zabal batetan (91).

Hots, garai errepublikarreko euskal nazionalismoaren problema larrienak hegemonia politikoaren falta eta horri zerion garrantzi politiko mugatua ziren. dudarik gabe, horiek Euskal Herriaren «bozeramale»tzat finkatzea, Euskal Herriaren «boza» monopolizatzea, eragozten zieten neurrian. Eta hau guztiau kontutan eduki behar da, erabakikorra baita, Euskal Herriak garai errepublikarrean jasan zuen autonomi-prozesu berezia ulertzeko.

Lasai esan daiteke, autonomiarako prozesu errepublikarra, horrez gainera, hegemonia politikoaren aldeko gatazka prozesua dela bereziki, eta ez nazionalisten aldetik bakarrik baizik eta sozialisten aldetik ere.

Zentzu honetan, nazionalistek Errepublika aldarrikatzen den lehenengo momentuetan, botere-hustea aprobetxatu nahirik, aurrera daramatzaten egintzak. Lizarrako Estatutuaren defentsan konkretatzen den estrategiaren jarraipena eta zehaztapena besterik ez direnak, emaitza franko erakarriko dute, nahiz eta autonomiari dagokionez lur jotze osoan geratu. Honela, lehenengo momentuetako «behetik goranzko prozeduraz lortutako federalismoaren errebindikazioa —nahiz eta berau Donostiako Paktuan baztertua izan, eta horrek zekartzan

(91) Ikus Juan Pablo FUSI AIZPURUA: *El problema vasco en la segunda república*, Turner, Madrid. 1979, orr. 61-62

ondorioekin, laster ezinezkoa agertzen da (92); halaber, Lizarrako Estatutua bezala ezagutua izango den proiektuak ere -beste arrazoi batzuen artean, ez konstituzionaltasuna eta prozeduraren akatsen ondorioz- bere bidea moztua ikusten du (93).

Haatik, lehenengo momentu haietatik nazionalismoaren baitan autonomi prozesuan garrantzi erabakikorra izango duen tresna politiko bat sortzen da: «alkateen mugimendua» delakoa. Honek, edo honen bidez, nazionalisten kontrol edo zuzendaritzapean zegoen neurrian eta garai hartako autonomi -errebindikazioaren adierazpena monopolizatzen zuen neurrian, nazionalisten problema larrienak gainditzea lortuko du, hots, liderrak itxuratu, buruzagigoa osatu eta hegemonia politikoa lortu. Honelatan, mugimendu honen eraginez eta gizartean autonomi-prozesuak sortuko eta suposatuko duen frustrazioaren indarrez, PNV-a -eta nazionalismoaren erak eta moduak, orokorki- Errepublika erregimenaren bilakaeran bere garaitia sendotuz joango da, progresiboki. Azkenik, Estatutuaren proiektua plebiszitatu zegoenean, «bi urtealdi beltzan gertatzen den autonomi prozesuaren gertaketak, eta horrek dakarren egoera politi-ko bereziak, autonomiarekiko sentikortasun politikoaren gehitze izugarria erakartzen dute. Hots, Euskal Herriko egoera politiko guztiz aldatua sortzen da, non nazionalismoak egoeraren ezinbesteko osagaia izatea eta, beraz, erabakiko-rra izatea, lortzen baitu, gizartean nazionalismoaren kulturak, orokorki, bere sustraiak sendo finkatu dituela gero eta gehiago nabariaraziz, herriarenganako autonomiaren sentipen orokorrak, eta indar politiko gehien onartzeak ere, adierazten duen bezala.

Egoera berri honetan uler daiteke 1936.ean Euskal Herriko autonomiak hartu duen garrantzi erabakikorra, hala nola uztailan izaten diren gertakarien testuinguruan, gerra zibilaren lehertzearekin, ezinbestekoa baitzen autonomia ematea Euskal Herriak inolako zalantzarik gabe Errepublikaren aldeko jarrera har zezan.

Ikusten denez, 1931.eko gertaeretatik 1936.era egoera guztiz aldatu da, bereziki nazionalismoak eta honen errebindikapenak eta jarrerak gizartean eta

(92) Zentzu honetan, euskal nazionalistek Monarkia-amiltzearen lehenengo momentuetatik estrategia erradikalari hasiera emango diote, Errepublika federalaren aldeko adierazpenak eta ahaleginak egiten: Agirrek, apirilaren Han, egun berebean, Euskal Errepublika, «Espainiako Errepublikarekin federakundeaz elkaturik», aldarrikatuko du (ikus José Antonio de AGUIRRE Y LEKUBE: *Entre la libertad y la revolución, 19JO-19J5*, Geu, Bilbao, 1976 (2. arg.), or. 6); geroago, Gernikan, 17an, Euskal Herriko Udalen Biltzarrea egiteko deia zabalduko dute, non, Estatuko Gobernuaren kontrajartze gogorarekin, eskapen berbera egingo duten (ibidem, orr. 13 eta hurr). Dakigunez, Donostiako Paktuan argi zehaztu zen Biltzar Konstituziogile «subiranoaren eskuetan geratzen zela eskumenen banaketaren zehaztapena; baraz, Donostiako Paktuak nazionalista katalandar eta euskaldunek inposatu nahi zuten bidea baztertzeko zuten.

(93) Argi dago, 1931.eko Konstituzioa promulgatzen denean, Lizarran onartutako Estatutu proiektua ez konstituzionaltasunean erortzen zela, bai eskumenen banaketa-ereduari dagokionez bai eskumen zehatz batzuei dagokien ere. Baina, hala ere, alkateen mugimenduaren ordezkariak Donostiako Paktuan —eta gero Konstituzioan ere- zehaztu ziren prozeduraren betebeharrak guztiak bete gabe ematen dio testua Errepublikako Presidenteari: Estatutu-proiektua daramatenean hautesleriak plebiszitu gabe zegoen. Are gehiago, Konstituzioa promulgatu aurretik, eta Donostiako Paktuan euskal arazoa kanpo geratu zelarik, Lizarrako testuak ez zuten aurrera jarraitzeko inolako posibilitaterik.

politikan hartzen duten lekuari dagokionez. Une horretan, nazionalismoak —PNV-k zehazkiago— garrantzi erabakikorra hartzen du Errepublika erregimen politikoaren barman, autonomiaren aldeko gatazka-prozesuan kontrola eta monopolioaren eraginez horiek dakarten profite eta onurarekin. Beraz, autonomi prozesua Euskal Herrirako zapuztea eta gatazkakorra ba da ere, nazionalismorako, ikuspegi politikotik, benetan emankorra da, horren ezaugarrietan oinarritzen baitira gizartean lortuz joaten den hegemonia hazkorraren sustraiak.

Beste aldetik, Errepublikan gertatzen den autonomi-prozesuaren ezaugarri bereziak beste arrazoi baten eraginez ere uler daitezke, hots, nazionalistek erregimen konstituzionalarekiko zuten joeraz, hain zuzen ere. Euskal nazionalistek, dakigunez ez zuten Donostiako Paktuan parte hartu; eta horrek asko esan nahi du zeren PNVa ez zela Monarkia amiltzearen borrokan eta ezta ere, funtsean, erregimen errepublikarraren etorrera eta sostengatzearen alde adierazten baitzuen. Horrez gainera, nazionalisten ohizko independentismoak —ezkutukoa ala bistakoa— eta bere klerikalismoak erregimen berria zuzenduko duten —hasieran behintzat— indar politikoei nazionalistekiko zuten mesf dantza eta tukuaren arrazoiak gehitzen zituzten, zeintzu Errepublikaren lehenengo momentuetan nazionalistek eramandako joera politikoaren ondorio? sendoago finkatuko baitira indar politikotik horietan, Euskal Herriko autonomiarako erakarriko dituen ondorio kaltegarriekin.

Horrela, Errepublika oraindik aldarrikatua ez zegoenean, nazionalistek sistema federala inposatzeko joera praktikan jartzen dutenean, ez zuten irtenbiderik. Erregimen berria sostengatzen zuten indar politikoengan ez ba zuten inola? sinisten, nazionalistek estrategiarik txarrena bilakatuko dute, gatazka jarraitzea alegia, hots, Errepublikako Gobernuarekin kontrajartzea eta erregimen arerioekin —eskuin muturreko tradizionalistekin— autonomiaren aldeko aliantza egitea. Hau izango da Lizarrako Estatutuaren estrategiaren ezaugarriak; honela behintzat interpretatzen zuten Gobernuaren indarrez PNV-ren joera. Eta Donostiako Paktutik itxuratuta zeuden —geroko Konstituzioan onartuak izango diren— autonomiaren kontzeptua eta ezaugarriak kontutan hartzen ba ditugu, argi geratzen da nazionalistek autonomia lortzeko bide okerra hautatu zutela hasiera batetan.

Hala ere, geroago -tradizionalisten fidagarritasunaren eza jadanik nabaritzen hasia zenean (94)- Lizarrako Estatutuaren bidea betirako hertsirik geratzen zela konturatzen direnean, nazionalistek erregimen berriak suposatzen zuena onartzen hasiko dira, eta posibilismoari eutsiz, erregimeneko indarrek

(94) Gogorazi behar da tradizionalisten «joko bikoitza» hasieratik nabaritu zela; zentzu honetan, tradizionalisten eta nazionalisten arteko aliantza goren puntan zegoenean 1931.eko ekainaren 14an Estatutu proiektua onartzeko Irunean ospatu behar zen Udal ordezkarien Biltzarra eragozten dute, azken momentuan Lizarran egin beharko dena, zeinek Estatutu proiektuari bere izena emango dion. betirako. Gero eta argiago geratzen zen tradizionalistentzat Autonomi Estatutua erregimenaren kontrako tresna bat zela, batik bat.

loturak sendotzen, edo gutxienez haiei hurbiltzen, joango dira, autonomiarako legezko prozedura erabat onartzen (95).

Baina nazionalisten joera aldaketa hura ez da nahiko izango Euskal Herriko autonomiaren arazoa konponbidean sartzeko. Alde batetik, sozialistentzat ere hegemoniagatik borroka oso garrantzitsua zen, eta autonomiarako prozedura hartarako tresnatzat erabiltzeko tentazioa izango dute, nahiz eta azken finean autonomiaren eraketarako kaltegarria izan. Eta bestetik, beste gai berri batzuk autonomiaren arazoa gehiago nahastu eta konplikatuko dute.

Lehenbizikoz esan dugunari dagokionez, esan behar dugu nazionalistek monopolizatutako -eta zuzendaturiko- autonomia ez zela sozialistentzat batere onargarria. Zentzu honetan, sozialistak nazionalistak autonomiaren lortze prozesutik nolabait baztertzen entseiatzen dira, autonomi -errebindikapena eta defentsa nazionalisten gauza eskusiboa ez zela adierazi nahiz eta nazionalistek errebindikapen horren monopolizazioak erakartzen zizkien ondorioak bereganatu nahirik (96). Eta bestetik, esan behar da erregimen errepublikarrean autonomiaren etorkizunak funtsezko beste gai politikoeekin lotura erabakikorra izan zuela; beraz, autonomiaren eraketa prozesua amaitzeko zorionez beharrezkoa izango da ez bakarrik autonomiaz funtsezko akordio edo elkar aditzerik lortzea, baizik eta, aldi berean, Estatu arazoetaz egoera berbera jasotzea. Hots, «arazoen elkar gurutzaketa» deitua izan den egoerak soilik permetatuko du arazo autonomikoaren irtenbidea izatea(97).

Honen arabera, Estatu alderdiek autonomiarekiko zuten beldurraren eta horretatik ondoriozta litezkeen arriskuen gaindipena Estatu alderdi eta nazionalisten artean, autonomia arazotik at gainontzeko gaietan finkatzen eta sendotzen joango diren komunztaduretan oinarrituko da, autonomiaren etorkizuna gainerako arazo horietaz onartze edo ez onartzearen pean geratzen zelarik.

Eta zentzu honetan, nazionalista katalandarrekin gartatzen ez den bezala, eta 1936.eko egoera bereziz, euskal nazionalistek ez dute Gobernu indarrekin horrelako «elkar gurutzaketarik» ezagutuko; aldiz, nazionalistek erregimenaren hasieran zuten posizioak, zeramaten estrategia politikoa eta erregimenaren

(95) Eta esan behar da, nazionalistek ez dutela bakarrik Konstituzioak arautzen zuen prozedura onartzen baizik eta dudazko konstituzionaltasunaren 1931.eko abenduaren 8ko Dekretua, non Konstituzioaren 12. artikulua prozedura zabaltzen baita, betebeharrak batzuk gehituz; Dekretu .honen intenzionalitateaz eta helburuetaz ikus kontrako bi jarreak: CASTELLS ARTECHE, *El estatuto*, cit., orr. 58-59 eta FUSÍ AIZPURUA, op. cit., or. 82 Dekretu horretan, zehazki esanda, Estatu proiektuaren testuaren prestaketa Diputazioko Gestio-Batzordeei eskuratzen zien —non nazionalistek parte hartzen ez zuten— eta onespenerako prozedura berezia zehazten zen, horren arabera, lehenengo eta behin, probintzietako udalek, probintzia bakoitzekoak euren aldetik, lau probintzietarako Estatu bakarra ala probintzia bakoitzerako Estatu bana nahi zuten erabakitzeko Biltzarra egin behar zuten; geroago, eta erabaki hori Estatu bakarraren alde izango zatekeen kasurako, testua onartzeko lau probintzietako Udalen Biltzarre baterakoa egin beharko litzateke; hurrengo pausuak Konstituzioaren 12. artikulua azken bi betebeharrak ziren, zehaztasun gehiagorik gabe.

(96) Orain ikusi berria dugun abenduaren 8ko Dekretuaren arabera testuaren idazketa Diputazioko Gestio-Batzordeei zegokienez, sozialistek ez dute nazionalisten partehartzea onartzen; ikus, zentzu honetan, FUSÍ AIZPURUA, op. cit., or. 93 eta hurr.

(97) Ikus, zentzu honetan, SANTIAGO VÁRELA, op. cit., orr. 45 eta hurr.

areroa ziren tradizionalistekin zuten aliantzak beharrezko elkar aditze egoera inposibilitatzen dute. Geroago, azaltzen ari ginen 1932.ean gorpuzten hasten den akordio edo elkar onespeneren egoera berrian, Euskal Herriko autonomiaren aterabidea hertsiko edo, behintzat, izoztuko duen arazo bat planteatuko da: erlijio arazoa, hain zuzen ere. Momentu hartan, Estatuko Parlamentuan Aitorkezun eta Kongregazio Erlijiosoan Legea eztabaidatzen ari zen, euskal nazionalisten eta errepublikar-sozialisten artean gatazka larria sortuz, zein Euskal herriko eguneroko joera politikoan kontrajartze gogorrean zehazten baita, autonomia lorpenerako beharrezkoa zen aditze-giroa erabat bazterturik geratuz (98).

Geroago oraindik, eskuin espainiarra boterera heltzen denean, nahiz eta nazionalistekiko elkar loturak, antzaz, handiagoak izan, eskuinaren autonomiarekiko mesfidantzak eta, are gehiago, adostezintasunak Euskal Herriko autonomiaren eraketa inposibilitatuko dute. Gertakari hauen ondorioz eta eraginez, nazionalistek bere joera argituko dutenean eta 1936.eko Fronte Popularraren hauteskunde garaitiarekin sortuko den egoera erabat desberdinak soilik posibilitatuko du autonomiaren lorpenean (99).

Hala ere, egoeraren bilakaera honek ondorio kaltegarriak erakarriko ditu ere Euskal Herriko autonomiarako; hala nola, tradizionalisten joerak eta jarrerak hego Euskal Herri osorako Estatutu «bakarra» ren proiektutik aldentzea suposatuko du, Nafarroaren berezitasuna eta hegoaldeko beste probintziekin dirauen banaketa bizkor finkatuz (100). Baina, behar bada, horretan zetzan Errepublika garaiko Euskal Herriko autonomiaren eraketaren drama larria: Nafarroarik gabeko autonomia izatea ala autonomiarik gabeko Euskal Herri osoko sentimendua mantentzen saiatzea, joera horrek suposa zezakeen irtenbiderik gabeko ondorio guztiekin.

Oraingo egoerara pasatzen ba dugu, errez agertzen da 1978.eko Konstituzioaren erregimenean jasaten den autonomiaren eraketa-prozesua Errepublika garaian jasaten denarekin parekorik ez duela. Ikusi dugunez, hasiera berberetik egoera erabat desberdina zen; Konstituzioa promulgatzen zeneko Euskal Herria

(98) ibidem; Fusí, op. cit., orr. 97 eta hurr.

(99) Horrela, 1936.eko hauteskundeetan Fronte popularrak sartzen du bere programan Estatuaren onspena.; beraz, indar politiko horren garaitiak eta Parlamentuan lortzen duen gehiengoak Estatuaren onspen azkarraz pentsaraz dezakete. Egoera honetan beharrezko kondizioak jasaten dira, hots, indar politiko gehien adostasuna eta ezkerrek dominatutako Estatuko Parlamentua, zeren aurreko bi urtealdiak argi utzi zuen eskuinarekin autonomia ez zeta posible; ikus Fusí, op. cit., orr. 133 eta hurr.

(100) Nazionalistek marko konstituzionala onartzen dutenetik tradizionalisten daramaten autonomiarako joerak argi adierazten du tradizionalisten «jokoa», hots, autonomia errebindikapenaren egin duten erabilkeria, haientzat horren birtualtasun soila erregimen errepublikarraren kontrako tresna baitzen. Honela, abenduaren 8ko Dekretuaren arabera, Gestio Batzordeen Estatutu-proiektua onartzeko egiten den Udalen Biltzarrean tradizionalisten azpikoak Nafarroaren banaketa bilatuko du argi eta garbi, azkenean, eta konstituzionala ez zen erabaki baten bidez, Irunean, 1932.eko ekainaren 19an egiten den Udalen Biltzarrean lortzen duten helburua; gertakari hauetaz, ikusi AGUIRRE Y LEKUBE, op. cit., orr. 269-288; CASTELLS ARTECHE, *El estatuto*, cit., or. 70; Fusí, op. cit., or. 85; ikus ere bereziki José JIMENO JURIO-ren lana: *Navarra jamás dijo no al estatuto vasco*, Punto y Hora, Pamplona, 1977, bereziki hirugarren kap.

behinbehineko erregimena eskuratzen duen lehenetariko herrialdea dugu, zeinek Errepublikako Konstituzioaren aurreko garaian gertatzen zenarekin aldaketa sakona suposatzen duen. Egoera hau Euskal Herria erregimen frankistaren amiltze-prozesuan hartzen duen garrantziaren adierazgarria da, dudarik gabe.

Lehen adierazteko aukera izan dugun prozesu orokorrak, zeinaren ondorioz erregimen autoritarioek nazionalitate baztertuen arazoan gehitzea jasaten den, bere eragina zabaldu zuela argi uzten du egoera horrek, frankismotik irtetzean nazionalitateen soluziobidea ezinbestekoa eta problema garrantzitsuenetarikoa baitzen; igaraldi politikoaren garai berberetik onartu eta soluziobidean jarri behar den egoera, hain zuzen ere.

Konstituzioa idaztean, behin behineko egoera horretan eraturikoa onarturik, argi geratzen da soluziobide horretatik aurreratu behar dela, oraindik, sistema autonomiko garatua onartzen. Horrela, testu konstituzionalean sistema orokor bat onartzen da, baina era berean ez da ezerezetik hasten, behin behineko erregimenean balioa, autonomia prozesuan, onartzen baita, autonomiara igotze prozesuaren nolabaiteko erraztasuna suposatuz.

Baina, bestetik, Euskal Herriak —eta «nazionalitate historiko»tzat ezagunak diren beste herrialdeak ere— Errepublika garaian jasan zuen autonomi-prozesua kontutan hartuko da ere, herrialde horien «iragana»-k —hots, Errepublika garaian Estatutu proiekturen bat plebiszitatu izateak— autonomiaren aldeko «uste faboragarria» suposatuz. Horrela, guzti honen ondorioz, Konstituzioa 1978.eko abenduaren 27an promulgatzen ba da, ez da urtebetea pasako 1979.eko abenduaren 18an Gernikako Estatutu bezala ezagutzen den testu autonomikoa onesten zuen lege organikoa promulgatzen denean.

Beraz, garai honetan egoera guztiz desberdina da, Euskal Herriko Autonomia Estatutua erregimen demokratiko berriaren ezinbesteko erakarpina izango da, dudarik gabe; Errepublika garaiko autonomia-prozesua definitzen duten ezaugarriak, hein handi batean, jadanik gairatutakoak zeuden, agerian behintzat. Horrela, Euskal Herriaren nazio-izaerak eta bere gorpuzte batuak onartze orokorra jasaten dute, indar politiko demokratikoez ez dute nazionalistekiko funtsezko mesfidantzarik, euren erregimenaren aldeko jarrera -nahiz eta gatazka politikoak— ez baita dudatan jartzen.

2. Herrialde autonomoaren barruko egituraketa

Jakina denez, Euskal Herria errealtate politiko batutzat itxuratzen oso berandu hasten den herrialdea dugu; are gehiago, Euskal Herriaren batasun politikoaren kontzeptua bera ere oso berria da, errealtate osatua baino, asmo politiko eta ideologiko soila dela esan baitaiteke.

Historian zehar, oso urrun joan gabe, zail aurki dezakegu Euskal Herriko zazpi lurraldeez osaturiko ente politiko batua; ezta ere hegoaldeko lau lurraldeei dagokienez. Eta bereziki, Haro Modernoan Estatu modernoaren kontzeptuak eta errealtateak gorpuzten eta itxuratzen ari direnean Euskal Herriak ez du Estatu izatea lortzen; aldiz, lurralde bakoitzaren jokabideek errealtate politiko

urrinak itxuratzen dituzte, ez bakarrik egituraketa politiko batuaren osaketa ezezagutuz, baizik eta haien arteko bilakaera politikoaren prozesu desberdinak sortuz (101).

Euskal Herriko errealitatearekin, eta bere populazioak egiten duen horren barruraketa eta interpretazioarekin, erlazio eskasa duten interpretazio eta proposapen politikoak aldean uzten ba ditugu (102), euskal nazioaren itxuraketa eta Euskal herriak osatu beharko luken ente politiko batua eta independentearen formulazioa ez da XIX. mendeko azken urteetaraino helduko, Sabino Aranaren eskutik (103); hala eta guztiz ere, urte askotan zehar, Euskal Herriko populazioaren gutxiengo batengan piztuko diren ideiak izango dira, soil-soilik.

Bigarren Errepublikarekin hasiko da, benetan, egoera erabat aldatzen; garai hartan gertatuko da populazioarengan Euskal Herriaren, nazio bezala, eskubide politikoaren eta errealitate politiko horren kontzientzi-hartze orokorra, prozesu horretan autonomia errebindikapenak eta horrek dakarren joera politikoak garrantzi erabakikorra edukiz.

Hala ere, Errepublika garaian dena oso mugatua da; egia da erregimen errepublikarraren bilakaeran PNVA, eta nazionalismoa orokorki, gizartearenganako hegemonia finkatzen eta sendotzen joango dela, baina errealitate hori Bizkaia eta Gipuzkoari dagokienez soilik manten daiteke. Hortik aparte, Nafarroan euskal nazioaren ideiak eta Euskal Herria errealitate politiko batu bezala gorpuzteko proposamenak ez dute harrera zabalik ezagutzen, baizik eta, edo zein kasutan, errezelo handiak edota axolagabetasuna. Eta ea gauza bera esan genezake Arabari dagokionez, prozesu estatutarioak adierazi zuenez. Azkenik, ipar Euskal Herriaz arituko bagina, askoz gehiago esan beharko genuke orain dik, zeren beste Estatu baten barruan egoteak sortzen duen dinamikak errealitate erabat desberdina eta urruna itxuratzen baitu, nazionalismoaren existentziaren eza nabaria izanik.

Beraz, ikusten ari garenez, Euskal Herria nazio batu bezala osatzeko oztopo eta eragozpenak oso handiak izan dira; eta erregimen errepublikarraren muga nabariak —bereziki, denboraren aldetik, erregimen beraren iraupenari dagokionez Euskal Herriaren integrazio politiko hauskorra itxuratuko dute. Errealitate horrek ondorio garrantzitsuak izan zituen bereziki herrialdearen barruko egituraketari dagokionez, lurralde desberdinen arteko integrazio ahula inposatuz,

(101) Nafarroa da, bereziki, jokabide berezia daraman probintzia, progresiboki errealitate politiko urruna itxuratzen; nafar berezitasun hau karlistaden garaian hasten da definitiboki gorpuzten. ikus prozesu honetaz, María Cruz MINA APAT: *Fueros y revolución liberal en Navarra*. Alianza, Madrid, IV. kap., orr. 174 eta hurr. baita ere Demetrio LOPERENA ROTA: *Aproximación al régimen Foral de Navarra*, IVAP, Oñati, 1984, bigarren kapitulua bereziki.

(102) ...esaterako Agustín Xahoren proposamenak; ikus bere *Viaje a Navarra durante la insurrección de los vascos*, Txertoa, San Sebastián, 1976. Idazle zuberotarrek Parisen hartutako kontzeptu iraultzaileen arabera interpretatzen ditu karlistadak, hots, nazioa eta Estatu nazioaren kontzeptuak; garai hartako Euskal Herriaren egoerak, noski, ez zuen horiekin zerikusirik.

(103) Sabino Aranaren nazionalismoaren ezaugarriak eta alderdiaren hedatzeaz, ikus Javier CoRCUERA ATIENZA: *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco*. 1876 1904. Siglo XXI, Madrid, 1979, bereziki orr. 184 eta hurr, eta 412 eta hurr.

lurralde bakoitzaren izaera sendoak Euskal Herriko batasun politiko gorenak baino indar gehiago zuen eta.

Nahiz eta frankismoaren pean jasaten den euskal nazio arazoaren gatazkak Euskal Herria nazio batu bezala gorpuzten duela iruditu, egoera hau gaurdaino heldu dela kontutan hartzen ba dugu, Euskal Herriak, oraingoz behintzat, nazio moderno bezala eratzeko ezintasuna adierazi duela ondorioztatu beharko genuke. Honelatan, hego Euskal Herriari dagokionez, bi Komunitate Autonomo desberdinetan eratu dira mendebaldeko eta ekialdeko lurraldeak; Euskal Herriko Komunitate Autonomoan Arabako integrazioa benetan hurbila da. Eta, ikusiko dugunez, gure Komunitate Autonomoari dagokionez, oraindik ez da lurraldeen garrantzi erabakikorra gauditu, lurralde horien itxuraketak -bereziki Estatutuaren garapenezko legegintzaren arabera- integrazio politiko ahula adierazten baitu, berriz ere.

Errepublika garaian elkarren segidan aurkezten diren Estatutu testuetan eragin handia hartzen dute ikusitako gai hauek, euren itzala, azken finean, gaurdaino luzatzen delarik. Esaterako, ikusi dugu nola Euskal Herriko osaketa territorialari buruz, Autonomiaren Behin behineko Erregimena ezartzen duen 1978.eko Dekretu-legeak, 1933.ean plebiszitatu izan zen Gestio-Batzordeen Estatutu proiektuan finkatu zen araupena onartzen zuen, geroago egungo Estatutuaren 2. artikulua onartzen duen araupen berbera.

Baina are garrantzitsuagoa da, guri orain interesatzen zaigunerako behintzat, ondorengo testuetan onartzen den herrialdearen barruko egituraketa eta, zehazkiago, herrialdearen barruan lurraldeek duten garrantzia eta posizio —eta nabaritasun— instituzionala ikertzea, egungo Estatutuan ezaugarri horiek oraindik duten garrantzia ikusteko.

Zentzu honetan, esan behar da Estatutu bakoitzaren araupenen artean nahiko desberdintasun handia eta nabaria aurki dezakegula. Honelatan, Instituzio amankomunek indartze prozesua ezagutzen dutela, nahiz eta testu guztietan probintzien posizio nabarmena konstante bat izan.

Beraz, Lizarrako Estatutuak muturreko jarrera onartzen du, non, «printzipio konfederakorra» azken ondorioetaraino eramanez, benetako barruko probintzien arteko konfederakundea ezartzen saiatzen baita. Estatutu honetan, gaurdaino mantenduko den araupenaren ondorioz, herrialde barruko probintziak autonomoki eratuko dira, izaera autonomo horretatik muturreko ondorioak ateratzen direlarik. Honela, testu horren sisteman, Euskal Herriko auto-nomiaren oinarria probintzietan finkatzen da, baina ez bakarrik oinarri territorial gisara; are gehiago, probintzia bakoitza izango da autonomia-eskubidearen jabe. Euskal Herri osoko autonomia probintzien autonomiaren «uzte prozesu»aren ondorioz eratu eta gorpuztuko da —Estatu federal klasikoaren sorketan gertatzen zen bezala—, hots, Euskal Herri osoko autonomia ez da probintziek utziko diotena besterik izango.

Lizarrako Estatutuaren ezaugarri honek eragin handia izango du testu horrek itxuratzen duen sistema autonomiko osoan; Instituzio amankomunak,

beraz, probintziek osatuko dituzte, Instituzio horien eskumen eta ahalmenak, hein handiz, probintzien borondatez zehaztuko direlarik.

Zentzu honetan, hasteko, azpimarratu behar da testu horretan egiten den botereen araupena, non barruko federalismoa argi adierazten baita. Horrela, herrialde autonomoaren «botereak» itxuratzean Estatutuak ez ditu, bakarrik, Instituzio amankomunak kontutan hartzen, baizik eta probintzietakoak ere, zeintzu, euren legislatibo eta exekutiboekin, Herrialde autonomoaren «botere»tzat itxuratzen diren. Beraz, Instituzio amankomunak ez dira, zuzenki, herrialdearen populazioaren hautapenez osatzen, baizik eta probintzietako organoen ordezkari, ezaugarri horrek itxuratzen dituelarik probintzietako organoek menperatutako Instituzio amankomunak.

Legislatibo amankomuna -«Consejo General»- a, hain zuzen- probintzietako legislatibo bakoitzak izendatutako kopuru bereberko ordezkariak osatzen da; beraz, argi geratzen da legislatibo amankomuna probintzien tresna bat dela probintzien ordezkariak arazo orokorren eragiketan parte hartzen dutelarik, hain zuzen ere.

Botere exekutibo amankomunari dagokionez, planteamendu berbera mantentzen da, «Comisión Ejecutiva» delakoa probintzia bakoitzeko bi ordezkariak osatzen da eta; exekutibo horretako probintzia bakoitzeko ordezkariak probintzietako legislatiboak izendatzen dituzte, «Consejo General»ean dagozkien ordezkariak izendatzean seinatu behar baitituzte. Hots, exekutibo amankomunaren probintzien legislatiboak izendatutako partaide kopuru berberaz osatzen da.

Lehendakariari dagokionez, azkenik, printzipio territorialak edo konfederakorrak erabateko eragina garatzen du, zeren «errotatze printzipioa» onartzen denez urte bi egindako hautaketan probintzia desberdin batekoa izan behar baita Lehendakaria, lehenean nafarra, bigarrenean bizkaitarra, hirugarrenean gipuzkoarra eta laugarrena arabarra izanik eta horrela ondorengoetan. Beraz, Lehendakaria izendatzean garrantzi handiagoa du horren jatorria bere garrantzi politikoa baino; eta horrela uler daiteke Lizarrako Estatutuan lehendakariak duen garrantzi politiko mugatua, bera organo sinbolikotzat itxuratzen baita.

Arau guzti hauek argi erakusten dute Instituzio amankomunei dagokienez behintzat, printzipio territoriala eta konfederakorraren garaitia erabatekoa dela Lizarrako Estatutu proiektuan.

Eskumenen barruko banaketari dagokionez gauza bera esan genezake; zehazki esanda, Lizarrako Estatutuaren sisteman, azken finean, probintzietako Diputazioen eskuetan garatzen da Instituzio amankomunen eskumenen zehaztapena, haiek onetsi behar baitute, Xedapen Osagarriaren bigarren pasartearen arabera, eskumenen banaketa zehaztu behar duen Kontseilu Nagusiaren Barneko Erregelamendua.

Baina guzti horrez gain, eta azkenik, printzipio konfederakorrari beste ondorio bat dario, berarekin erlazio bakarra edo nagusia duten Instituzio amankomunen erabakiaz probintzien kontrol berezia permitatzen baita. Horrela, eta

betu boterera hurbilduz —aurre autonomikoan gertatzen zen bezala—, Estatutuaren 12. artikulua esaten du legislatibo amankomunean dauden probintzia ukituaren ordezkari soil bat nahiko, dela exekutibo amankomunaren erabakiaren kasutan, arazo horretaz legislatiboaren baieztapenaren beharra exijitzeko; legislatibo amankomunak berronespenaren kasuan -edo hasieran legislatibo horren erabakia izango balitz-, probintzietako ordezkariaren eskaerak Kontseilu Nagusia eta probintziak izendatutako Batzorde Mixto parekidearen eskuetan utziko litzateke erabakiaren behin betiko onespina edo ukapena.

Ikus daitekeenez, Lizarrako Estatutuan instituzio amankomunen posizioa guztiz hauskorra da, Euskal Herriko probintzien artean nabaria den integrazio politiko ahularen adierazgarritzat aurkezten den posizioa, hain zuzen ere.

Beste aldetik, 1933.ean plebiszituriko Gestio Batzordeen estatutuarekin planteamendu hau aldatzen hasten da; oraindik Lizarrako Estatututik hartutako adierazpen orokorreko arauak mantentzen ba dira ere, orokorki, Estatutu hartan probintzietako eskuetan lehentasun hori errealitatea bihurtzeko uzten ziren tresna juridikoak ez dira testu berri horretan onartzen, azken finean, barruko sistema autonomikoaren zehaztapen praktikoa bilakatzeko tresna juridikoak Instituzio amankomunen eskuetan uzten baitira, hein handi batean behintzat.

Horrela, eta probintzien herrialde barruko autonomia adierazi ondoren, ez dira Lizarrako testuaren botereei buruzko arauak mantentzen, non herrialdearen botereen artean probintzietako legislatibo eta exekutiboak behatzen baitziren; 1933.ekoan, aldez, ez daude horrelako araurik. Bestetik, Parlamentu amankomunaren osaketa ez da oinarri territorialen arabera egiten, nahiz eta horren hondar garrantzitsu -baina mugatu- bat mantendu; honen arabera, Parlamentuaren partaide-kopuru erdia Euskal Herri osoko populazioak, zuzenez, hautatzen du, beste erdia probintzia bakoitzeko populazioak -kopuru berdinez, eta zuzenez ere, kasu honetan— hautatzen duen bitartean.

Exekutibo amankomunari dagokionez, Lizarrako Estatutuaren printzipio territorialaren eragina mantentzen da, hein batean, baina kasu honetan printzipio horrek ez ditu barruko konfederakundearen ezaugarriak hartzen. Horrela, Kontseilu Iraunkorra Parlamentua amankomunak izendatzen du, eta ez probintzietako organoek; baina Parlamentuak Kontseiluaren Lehendakaria izendatzean printzipio territorialaren ondorio batek mugatuta geratzen da, errotatze printzipioak mugatua, hain zuzen ere, horren eraginez bi urtealdi bakoitze-ko Lehendakaria probintzi desberdin batekoa izan behar baita. Eta Kontseilarietarako dagokienez, Lehendakariak hautatzen ba ditu ere, hautatzean Kontseilarien jatorria kontutan hartu beharko du Lehendakariak, Estatutuak exijitzen baitu probintzia bakoitzeko kontseilarien kopura berdina izatea.

Gainera, exekutiboari buruzko kontrolari dagokionez, nahiz eta Lizarrako testuaren «Comisión Plana de Residencia» delakoa mantendu, testu horretan modu erabat desberdinez arautzen da, ez baita Diputazioen ordezkariak osatuko baizik eta Parlamentuaren organo propioztat eratuko.

Hala ere, eta eskumenen barruko banaketari dagokionez, Estatutu plebiszituak oraindik Lizarrako testuarekin nolabaiteko antzekotasuna mantentzen du; horrela, adierazpen orokorretako arauak Lizarrakoen araupen berbera dute, agerian, baina kasu honetan azken ondorioetaraino bilakatu gabe. Beraz, adierazpen orokorretako arauen parean, eskumenen banaketa praktikan zehazteko tresnen araupenak erabateko aldakuntza ezagutzen du. Horrela, 1933.eko testuan Legislatibo amankomunaren Barneko Erregelamendua eskumen bana-keta egin behar duen tresna ba da ere, kasu honetan Erregelamendua horren onspena Legislatibo beraren eskuetan geratzen da eta ez, Lizarrakoan gertatzen zen bezala, probintzietako Diputazioen eskuetan. Hots, azken finean, 1933.eko testuan Parlamentu amankomuna da Instituzio amankomunen eta probintzietako organoen artean eskumenak banatzen dituen organoa.

Azkenik 1936.ean promulgatzen den Autonomi Estatutua da, dudarik gabe, probintzietako posizioari garrantzi mugatuena ematen dion testua, non testu plebiszituak zabaltzen duen bilakaerari jarraipen sakona ematen baitzaio. Testu horretan, Herrialde barruko eraketari dagozkion arauak, gehien batean, Instituzio amankomunen araupenari dihoazkion, lurralde historikoak arautzen dituztenak, aldiz, benetan mugatuak eta murriztuak direlarik. Ezaugarri honek, hasiera batean, lurralde historikoen garrantzi beraren mugaketa adierazten duela garbi esan daiteke, behintzat gainontzeko arauetatik besterik ondioztarazi behar ez den bitartean.

Zentzu honetan, lehenagoko testuetan onartzen ziren adierazpen orokorre tako arau batzuk onartzen ba dira ere, azken testu honetan, arau horiek 1933.eko Estatutuan baino nabaritasun mugatuago dute, dudarik gabe. Horrela, Estatutuaren 1. artikulua bigarren pasartearen jadanik klasikoa zen —eta den— probintzien eraketa autonomaren araupena onartzen ba da ere, gainontzeko araupenetan probintzien posizioak ez du ea inolako nabaritasun garrantzitsurik. Guzti hau kontutan hartzen badugu, 1936.eko Estatutuarekin planteamendu konfederakorraren nolabaiteko gaidipena saiatzen dela, edo Estatutua gaiditze-bidean jartzen dela gutxienez, ondorioztatu beharko litzateke, zeren sistema autonomiko horretan Herrialdearen barruko egituraketa instituzionalean Instituzio amankomunek sistema politikoaren funtsezko oinarria hartzen baitute.

Esaten ari garena argi geratzen da eskumenen barruko banaketari dagozkion arauak behatzen ba ditugu, azken finean 1936.eko Estatutuaren sisteman eskumenen barruko banaketa eta, beraz, probintzien eskumenen zehaztapena (3. xedapen iragankorra, hirugarren pasarteko a) letra), Biltzarre legislatibo amankomunari baitihoakio.

Zentzu honetan kontutan eduki behar da, gainera, 1936.eko Estatutuan Parlamentu amankomunaren hautaketan printzipio territorialak ez duela inolako garrantzirik hartzen, organo hori Herrialde osoko populazioak, hautesleri gorpu batuzat, zuzenez hautatzen baitu, zeinek sistema hartan probintzietatik edo lurralde historikoez hartzen duten nabaritasun mugatua adierazten duen.

Guzti honek ederki finkatzen du 1936eko sistema autonomikoan herrialdearen barruko egituraketan eta eskumenen jardueran probintzietako lurraldeen posizio instituzionala. Hala ere, ez da inolaz, probintziek har dezaketan posizioaren garrantzia baztertu behar; alde batetik, lurraldeek izaera «erabakikorra» ez jasateak ez du esan nahi lurralde horiek garrantzirik ez dutenik. Garrantzi horren zehaztapena Legislatibo amankomunari badagokio ez da ahaztu behar aipatu 3. xedapen iragankorrean argi uzten dela probintzietako barruko egituraketaren «aktibatzearen erantzukizuna dihoakiola ere Parlamentu horri, aktibatze horrek eskumenen eskurantzua batetan zehaztu behar dena; eta horrela behatzen da, zehazki, xedapen horretan.

Hala ere, esan behar da 1936.eko Estatutuaren xedapenak interpretatzean, nolabait, arreta handiz ibili behar dela, zeren testua onartzen denean jasaten den salbuespenezko egoerak itxuratzen dituen idazkuntza-kondizioek, batzutan, xedapenen esankortasuna mugatuko dute. Baina, nolana ere, ezin daiteke uka Errepublika garaiko autonomia errebindikapen prozesuan Euskal Herriaren barruko egituraketari dagozkion ezaugarriek garapen sakona ezagutuko dutela, non lurralde historikoen nabaritasunak nolabait Institutio amankomunen sendotze bilakapena gera ezina baita, azken finean benetako zuzendaritza politikoaren organo gorentzat ezartzen direlarik.

Errepublika amiltzearen ondoren eraketa autonomikoaren desagertzea jasaten ba da ere, eta denbora luze batean arazoaren planteamendua ezinezkoa bihurtzen ba da, frankismoaren garaian, aipatu dugun prozesu orokorraren arabera, euskal naziotasunaren kontzientzia berpiztuko da, Euskal Herria nazio batu bezala gorpuzte sendoa ezagutzen duelakoaren nabaritasuna uka ezinezkoa izanik, duarik gabe, frankismotik irtetea «igaroaldi demokratiko»aren garaian argi eta garbi adierazirik geratu zen bezala. Hots, nolana ere, frankismoan eta igaroaldi politikoan agertzen den Euskal Herriko errealitate politikoak Errepublika garaiko planteamendu autonomikoetatik, eta horien garapen-bidea jarraitzen, aurrerapauso ikaragarri ematen duela dirudi, antza denez nazio batu bezalako gorpuzte garrantzitsua ezagutzen duelarik.

Hala ere, lehen aipatu dugun bezala, igaroaldi garaian zenbait planteamen-du historikoen berpiztea jasaten da, momentu hartaraino ahazturik zirudien planteamenduak, hain zuzen ere. Konstituzioaren idazketa eztabaidatzen zenean, PNV-k «eskubide historiko»en arazoa planteatzen du, planteamendu hau, beste helburuen gaineratik, Euskal Herriko autonomiaren sabaia igotzeko erabilia izango delarik. Horrela, gero ikusiko dugunez, Estatutuaren «eskubide historiko»en aipaera, askotan, zenbait eskumen polemikoak justifikatzeko erabiliko da; eta momentu hartan behintzat ez zen zalantzatan jartzen kasu horietan eskubide horien titularrak Euskal Herriko Komunitate Autonomoa bera, herrialde batu bezala, zela. Horrela, Euskal Herria, nazio batu bezala, izango litzateke lurraldeek edo probintziek, historikoki, jasan omen zituzten eskubideen titulartasuna hartzen zuen, hein handi batean behintzat, zuzenbide publikoko ente berria.

Baina, jakina denez, geroago birtualtasun askoz zabalagoa eman zaio Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriari, Errepublika garaiko Estatutu testuetako ezaugarriak egungo sistema autonomikoan sartzeko bidetzat erabiliko baita. Zentzu honetan, egungo Estatutuan esandako ezaugarrien gaurkotzea nabaria da, eskubide historikoen esan nahia, zentzu zabal batean, lurralde historikoen eskubide bezala ulertu baitira, horrela egungo sistema autonomikoan lurralde historikoei ezagutzen duten posizioak garrantzi erabakikorra hartuz.

Hasteko, esan behar da, testuaren lehenengo artikuluetatik nabaritzen dela posizio garrantzitsu hori, zeren Errepublika garaiko Estatutuen aipatu arauak onartzen baitira; horrela, 3. artikulutik argi geratzen da lurralde historikoen garrantzia ez datzala soilik oinarri territorialaren izaeran, baizik eta askoz gehiago dela. Artikulu horretan, berriro onartzen da probintzien izaera berezia; gero 37. artikuluan zehazten den izaera, non zehatzago itxuratzen baita Lurralde historikoen posizio instituzionala. Azken artikulua horretan ez da bakarrik, ente horien izaera berezi hori onartzen eta baieztatzen, baizik eta Lurralde Historikoak «bakoitzaren erregimen juridiko propioaren arabera antolatuko direla», hots, herrialde batuaren barruan autonomoki eratzen direlarik.

Hala ere, Estatutuaren 37. artikuluan arau horretatik ondorio garrantzitsuak ateratzen dira, batez ere lurralde horien eskumenei dagokienez. Honetaz, hirugarren pasartean, lurralde historikoen eskumen zerrenda garantizatzen da; bereziki eskumen horiek «erregimen propio»-ari dagozkion eskumenak izango lirake gehienak. Hau zen behintzat, testuaren idazketa-prozesuan nabaritzen zena, nahiz eta, paradajikoki, Kongresuko Batzorde Konstituzionalean eztabaidatzen zenean, hortik nolabait urruntzen diren eskumen batzuk gehitu. Eskumen zehazturiko horien aparte, Estatutuak lurralde historikoei gainontzeko eskumenak transferitzeko posibilitatea zabalik uzten du; nahiz eta testuak ez zehaztu argi esan behar da, beraz, erregimen propioari dagokionetik aparteko eskumenen zehaztapena Herrialde autonomoaren Parlamentuari dagokiola. Hots, zentzu honetan Errepublika garaiko Estatutuetan inposatzen den araupena ezartzen da egungoan ere. Hala eta guztiz ere, problema guztiak ez dira gaudituz, zeren pasarte horren atarian eskumen horiek, hots transferituak ere, «esklusibotzat definitzen direlarik; eta dakigunez, artikulua honen lege garapenean - hots, LTH famatuan— problema larriak sortzen dira, baina hau ez da orain ikutuko dugun gaia.

Azkenik, artikulua berberaren laugarren pasartean, zentzu berean, lurralde historikoen beste motatako ahalmenen posibilitatea zabaltzen da, hots, arau garapenerako eta exekuziorako ahalmenak; ahalmen hauen zehaztapena, esplizitoki, Euskal Parlamentuari dagokio. Kasu honetan ere, LTHren garapen arauetan interpretazio istiluak sor daitezke, nolabait ordenamendu konstituzionalaren zuzenbide— iturrien sistema formala hausten baitu.

Dakusagunez, beraz, egungo Estatutuan, zuzenki, Lurralde Historikoen autonomia bermatzen da, horretarako beharrezkoak zitzaizkien eskumenak garantizatuz; zentzu honetan, Errepublika garaiko lehenengo Estatutuetako planteamenduen

iraupenaren onartzea suposatzen du, 1936.eko testuak zabaltzen duen lurraldeen nabaritasunaren mugatze prozesua jarraitu gabe. Hala ere, erregimen horri dagozkion eskumenetik at, lurralde historikoen eskumenen zehaztapena Herrialde autonomoko Instituzio amankomunei —hots, Parlamentuari— dihoakie; zentzu honetan ere, Errepublika garaiko Estatutuen planteamenduak mantentzen dira, bereziki 1933.eko testuarekin zabaltzen den bidea jarraituz eta Lizarrako estatutuaren planteamenduak baztertuz.

Hala ere, gai honetaz oraingoz oso garrantzitsua den gai bat ikusi behar dugu, non printzipio territorialaren eragina erabakikorra baita: Euskal Parlamentuaren osiera. Zentzu honetan, legislatiboaren partaideak izendatzean, Es-tatutuaren 26. artikulua adierazten du Lurralde historiko bakoitzaren arabera, kopuru berdinez, hautatuak izango direla. Ordezkariek populazioak zuzen hautatzen ditu, errepresentazio proportzionalaren arabera; baina, lurralde historiko bakoitzak errepresentazio berbera edukiko du Parlamentuan, hau printzipio territorialaren arabera hautatzen baita.

Hauxe dugu, beraz, gure egungo Estatutuaren araupen arkaikoenetarikoa, non printzipio konfederakorraren ondorioak muturrekoak baitira. Honek suposatzen du printzipio territorialak populazioaren errepresentazioaren printzipioaren gainetik gailentzen dela, horrek dakartzan ondorio guztiekin. Eta Gernikako Estatutuak onartzen duen bidea, zentzu honetan, atzerapen garrantzitsua suposatzen du, Errepublika garaiko azken Estatutuaren bidea bazterturik, Lizarrako estatutu arkaikoaren bidea itzultzen baita. Horrela, 1933.ean plebiszituriko Gestio-Batzordeen Estatutua, nahiz eta bide erdian geratu, bilakaera sakona suposatzen du, azken finean, 1936.eko Estatutuarekin osatzen eta finkatzen den garapena; egungoan, aldiz, araupen atzeratuena eta arkaikoa onartzen da, eta Euskal herriaren integrazio ahula adierazten ba du, hala ere, egungo gizarte politikoa ez du zentzurik horrelako printzipio territorialaren gairik, benetan printzipio demokratikoa mugatzen baitu.

3. Herrialde autonomoaren eskumenen zehaztapena

Autonomia Estatutuek -proiektuek eta promulgatuek- Euskal Herriari eskuratzen zizkieten eskumenak eta testu bakoitzaren «sabai autonomikoa» zehazki aztertu baino lehen, beharrezkoa deritzogu eskumenen banaketa ereduie buruz zertxobait azaltzea.

Gure sistema juridikoan Konstituzioa arau gorenaren izaera duen heinean, funtsezko testu juridiko horretan zehazten den sistema autonomikoa onartu eta errepikatu beste aukerarik ez dute Autonomia Estatutuek; zentzu honetan, eskumenen banaketa-ereduari buruzko arau orokorra eta nagusia Konstituzioa da, era berean.

Honela, 1931. eta 1978.eko Espainiako Konstituzioen ereduak azaldu badugu une honetan ez ginateke geratuko Estatutu bakoitzak, eredu orokor horren bilakaeran, eskuratzen dituen eskumen zehatzak azaltzea baino besterik. Baina ikusteko aukera izan dugun Errepublika garaiko autonomia errebindikapen eta

lortze prozesuaren ezaugarri berezien ondorioz, gure artean ez da beti horrela gertatu; bereziki zentzu honetan, Lizarrako Estatutu proiektuan, Konstituzioaren eredia onartzen ez duen heinean, ez konstituzionaltasunezko oztupoekin aurkitzen gara.

Konstituzioa promulgatzen denean, Lizarrako Estatutu-proiektuaren bidea berehala hertsirik aurkitzen da; eta bide hau hersten ba da, gatazka politiko, Egoitza Sainduarekiko harreman eta gainontzeko gauzen gainetik, autonomiaren funtsa den eskumenen banaketa-ereduak ados ez etortzeagatik gertatzen da, ikuspegi juridikotik behintzat.

Lizarrako Estatutua sortzen den Errepublikako lehenengo momentu haietan nazionalistek lortu nahi zuten Estatu federalaren itxuraketa klasikoak azaltzen ditu testu horren ezaugarriak, geroko Konstituzioarekin ados etorriko ez dena, hain zuzen ere. Horrela, 1931.ean Lizarran onartzen den proiektuak federalismo klasikoaren eredia jarraitzen du, nahiz eta, egia esan, nahiko erregulazio nahasiaz. Zentzu honetan, testuaren 15. artikulua bi motako eskumen-zerrendak aurkitzen ditugu, kondar-klausula batekin; alde batetik, herrialde autonomoaren eskurantzaz-zerrendak itxuratuko duen Erregionen eskumen taxutasunaren sistema onartzen dela nolabait ba dirudi ere, ondoan datorren «Estatuko erreserba»ren zerrendak berehala deusezten du horrelako inpresioa. Erreserba horrek derrigorrez esan behar du Estatutuak ez duela onartzen aipatu «eskumen erregionaletako zerrenda»ren sistema, behintzat eredu teoriko klasikoan zekartzan ondorioekin; bestela nola uler zitekeen Estatu erreserba bera?

Lizarrako testuak bi zerrenda horien kotrajarden nabaria kondar klausularen bidez gairitzen du; eta kondar klausula honek argitzen du, azkenik, sistema horren funtsezko zentzua. Horrela, testu horren klausulak federalismo klasikoan zuen esangura hartzen du, hots, Estatuari erreserburik ez dagoen eskumen esparru osoa herrialde autonomoari dihoakiola adieraziz.

Ikusi dugunez, gure bi Konstituzioen kondar klausula erabat kontrakoa da, sistema konstituzional horietan, estatutuen bidez eta Estatu erreserba errespetatuz, herrialde autonomoari taxatiboki eskuratzen ez zitzaizkion eskumenak Estatu eskumen esparruan geratzen direlarik. Ikus dezakegunez, kondar klausularen jokoaz aipatu Konstituzioen eta Lizarrako Estatutuaren eskumenen banaketa-ereduak kontrakoak agertzen dira, azken finean, lehenengo horietan herrialde autonomoaren eskumenak Estatutuan seinalatzen baitira, bigarrenean, aldiz, sistemaren eskumen sabaia Estatu erreserbak, a contrario, egiten duen bitartean.

Beraz, eskumenen arazoa ikertzerakoan Lizarrako estatutuaren sistema ez da batere esankorra, proiektu hura soilik egoera konkretu bateko ezinezko asmo eta saiakera autonomikotzat geratzen baita; eta guri interesatzen zaiguna, aldiz, araudi konstituzionalaren barman onartua -edo onargarria- izan diren sistema autonomikoak —eta euren eskumen sabaia— ikertzea da. Zentzu honetan, ezin dugu gainontzeko testu estatutarioen, Lizarrako Estatutuarekin

konparatzean, ikerketa zehatza egitea, maila honetan gonbaragarriak ez baitira, hain zuzen ere.

Testu hauei dagokionez —hots, 1933.ean plebiszitatu dena, 1936.ekoa eta 1979.ekoa- ez dugu ereduaren ez konstituzionaltasunezko problemarik aurkitzen, hiru testu hauean bakoitzari dihoakion eredu konstituzionala erabat onartzen baita, Estatutu bakoitzeko eskumenak Estatuko erreserbak libre uzten duen esparruan geratzen direlarik.

Lehen ikusi dugunez, II. Errepublikako eta egungo Konstituzioen eskumenen banaketa ereduak, ikuspegi formal batetik, antzekoak dira; eta orain aztertu beharko genukeena da ea ikuspegi materialetatik ere antzekoak diren. Horretarako, gure Konstituzioen sistema autonomikoen ezaugarriak kontutan hartuz, beharrezkoa litzaziguke Konstituzio bakoitzaren Estatuko erreserbaren zehaztapan materialen arteko konparaketa egitea, Herrialde autonomoen eskumen sabaia mugatzen duen lehen araua hori baitugu.

Honelatan, bi sistema konstituzionaletako eskumenen izendapenaren arauak konparatzean, berehala agertzen da horien arteko desberdintasuna: baina errez ikus daiteke, gehienetan, desberdintasun horiek azalekoak direla, hots, idazketa eta materien izendatzearen desberdintasunak. Zerrenda biak sakon aztertzen ba ditugu, horietan aurreikusten diren eskumenak eta ahalmenak antzerakoak direla berehala kontura gaitzke; funtsean, Errepublikako Konstituzioaren 14. eta 15. artikuluetan Estatuari erreserbatzen zaizkion esku-menak eta egungoaren 149. 1 artikuluan erreserbatzen zaizkionak berberak dira, dudarik gabe. Honek ez du esan nahi desberdintasunik ez daudenik, baina gehienetan desberdintasun horiek bi egoera politiko eta, bereziki, sozialen arteko desberdintasuna adierazten dute.

Gizarte eta sistema politikoaren garapenak sortu dituen beharkizunek nabaritasun handia hartzen dute egungo testu konstituzionalean, berrikuntza hori testu juridiko zaharra den Errepublikako Konstituzioarekin konparatzean agerian geratzen baita; zentzu honetan, egungo Konstituzioaren Estatuko erreser-baren xedapen batzuk ez ziren Errepublikakoaren erreserban aurreikusten: esaterako ikerketa zientifiko eta teknikoaren sustaketa (art. 149.1, 15), Segurtasun Sozialarekiko oinarritzko legegintza (art. 149.1, 17) eta abar.

Oso desberdintasun mugatua suposatzen duten xedapen horietatik aparte, II. Errepublikako eta egungo Konstituzioen Estatuko erreserbek funtsezko antzekotasuna dutela lasai esan dezakegu; hots, 1931. eta 1978.eko Konstituzioek Herrialde autonomoen Estatutuei uzten dieten esparru autonomiko posiblea berbera da. Ezaugarri hau oso garrantzitsua da, zeren nahiz eta Estatutua komunitate ukituaren borondate zehaztapentzat itxuratu, Komunitate horren «sabai autonomikoa» Estatuko erreserbak erakusten baitu, hasiera batean behintzat.

Interesatzen zaizkigun bi Konstituzioek Euskal Herriko ente autonomoari eskumen esparru posible berbera uzten diotela jakinez gero, Estatutu bakoitzak egiten duen marko horren barruko zehaztapena aztertu beharko genuke. Horrela, Errepublikako Estatutuekin hasten ba gara, 1933. eta 1936.eko

Estatutuetan zehazten diren eskumenak ea berberak direla argitu behar da. Desberdintasun batzu egon ba daude, baina ertzetako desberdintasunak direla esan daiteke, nondik garapen autonomikorako problemarik .sortzen ez baitira

Errepublikako testuak —eta bereziki 1936.ekoa— egungoarekin konparatzean euren funtsezko antzekotasuna ondorioztatu beharko genuke, Estatutu horien sabai autonomikoa ea berberak baitira. Eta, lehen ikusi dugunez, hau ez da batere harritzekoa, bi Konstituzioek Herrialde autonomoei uzten zieten eskumen-esparrua antzerakoa zela kontutan hartzen ba dugu.

Hala ere, 1936.eko Estatutuan Herrialde autonomoari eskuratzen zitzaizkion eskumenak oraingo testuan erantsirik aurkitzen ba dira, azken Estatutu honetan Errepublikakoan aurreikusten ez ziren eskumenak ba ditugu ere. Horietariko batzuen garrantzia ertzetakoa da benetan eta Estatutuan esplizitoki ez eskuratzeak ez du inolako problemarik sortzen ; hala nola, sektore publiko propioari edota ondasun publikoei dagokienez. Gehienak, aldiz, gizarte eta sistema politikoaren garapenak sortutakoak dira, Errepublika garaiko zuzenbide publikoan ea ezezaguturik baitziren, edo gutxienez ez zuten arlo juridiko horretan inolako nabaritasunik; esaterako, ikerketa zientifiko eta teknikoak, kultura, arte ederrak eta. ondare historikoak, kontsumitzaileen defentsa, hirigintza, emakume-arazoa. gazte eta hirugarren adinekoren aldeko politika, aisia eta atsedena, ingurugiroa eta ekologia eta abar. Guztiz konprenigarria da, beraz, materia hauetan egungo Estatutuak konpetentziak eskuratzea eta 1936.ekoak, aldiz, ez behatzea.

Hortik aparte, ba dago desberdintasun garrantzitsu bat; egungo Estatutuak garrantzi handia ematen dio egintza ekonomikoari, horietaz jarduteko esku men eta ahalmen batzuk Herrialde autonomoak eskuratzen dituelarik, zeintzu 1936.eko Estatutuan garrantzi murriztuagoa baitute. Horrela, ekonomiaren bultzapen eta aurrerabidea, eta Euskal Herriko ekintza ekonomikoaren plangintza, alde batetik, eta industria bestetik, kreditu, banka eta aseguruaren antolaketa ahaztu barik. Egia da gai honetako ahalmenak mugatuak direla, baina egungo errealitatean ba dirudi ekonomia arloan horrelako eskumen mugatuak eskuratzen ohi direla.

Hala ere, azpimarragarria da 1936.eko Estatutuan gai honetaz jasaten den hutsunea, bereziki aurreko Estatutuetan —plebisztatua barru— horrelako adierazpen eta eskurantzak orokorrak jasaten zirenean.

Gainontzeko arloetan, egungo Estatutu eta Errepublika garaikoen eskumen esparrua edota «sabai autonomikoa» benetan antzerakoak dira, nahiz eta askotan eskumen bakoitzaren idazketak eta izendapenak berberak ez izan. Beraz, laburki esanda, egungo Estatutuaren eskumen esparru orokorrak funtsezko antzekotasuna du Errepublika garaian saiatzen, eta azkenean lortzen, den Herrialde autonomoaren eskumen esparruarekin. Zentzu honetan, egungo Estatutuak aurrerapen mugatua suposatzen ba du, soilik, ez du Errepublika garaiko errealitate juridikoarekin konparatuz inolako atzerapena erakartzeri, batez ere berrogei urteko egoera erabat hausten duela kontutan hartzen badugu.

«Sabai autonomikoaz gain ba dira oraindik eskumen arazoaz ikutu behar dugun gai interesgarria: eskumen eta ahalmen batzuen erregulazioaren iraupena, alegia. Eta zentzu honetan uste dugu ba direla hiru gai azpimarragarriak, Hezkuntza, Polizia autonomoa eta Justizi administrazioa, non, ikusiko dugunez, Errepublika garaiko testu autonomikoetako araupenek eragin erabakikorra izango dute egungo Estatutuaren araupenetan.

Hezkuntzari dagokionez, Errepublika garaian arrakasta handia hartzen duen gaia dela esan behar dugu, bereziki Unibertsitatea dela eta. Horrela, garai hartako Estatutuaren garrantzi handia hartzen du gai horren erregulazioa eta testu autonomikoetan hori behatzea. Errepublikako arrakasta gaurdaino heldu zaigu, Gernikako Estatutua eztabaidatzean garrantzi handi hartuko duelarik, berriz ere. Gainera, testu horren 16. artikuluan, eskumen hori justifikatzeko «eskubide historiko»-ei jotzen du Estatutu legegileak, horrela nolabaiteko dudagabeko legitimazioa ematen saiatzen baita. Artikulu horretan, Errepublika garaiko testuetan gertatzean zen bezala, nahiz eta ez izendatu, aipatu Unibertsitateak garrantzi erabakikorra hartzen du, oztopo historikoa gainditzeko tresnatzat aurkeztzen baita.

Poliziaren arazoa, beste aldetik, Estatutuarekin soluziobidean jartzea behar zuen arazo garrantzitsuenetarikoa —eta problematikoena, behar bada— zen, dudarik gabe, testu horrek ikutu, erregulatu eta soluzionatu behar zuen ezinbesteko gaia bezala aurkeztuz. Oztopoaz gainditzeko, eta berriz ere «eskubide historikoen aipaeraren bidez, Errepublika garaiko Estatutuaren dagoen arau garrantzitsu bat onartuko da, gaiari irtenbide juridiko egokia ematen, delarik.

Arazo hau Lizarrako Estatutuan planteatzen ez ba da ere, 1933. eta 1936.eko Estatutuaren, aldiz, garrantzi handia hartzen duen gaia da. Zentzu honetan, arau horietan ondorengo gai interesgarriak ikutuko dira: polizia autonomoaren aurreikuspena, polizia honek estatukoarekin duen erlazioa eta Estatuko poliziak Herrialde autonomoaren barruan zer nolako kondizioetan ihardun dezaken, alegia.

Azpimarratu behar da, lehendabizi, polizia autonomoaren aurreikuste berberak duen garrantzia; horrela, testu autonomiko guztietan onartzen da herrialde autonomoak segurtasun eta ordenu publikoa gordetzeko bere polizi propioa edukitzea. Baina polizia autonomoaren posibilitatea aurreikusteak garrantzi handiko problemak sor ditzake; bereziki Estatuko eta Herrialde autonomoko polizien arteko harremanak, koordinaketa eta kompetentzien banaketa, alegia.

Zentzu honetan, Estatutu horietan polizia autonomoaren eskumenak, herrialde autonomoz kanpotiko edo gainerako zerbitzuak ezik, orokortzat finkatzen dira; eta ondoren, Estatuko poliziak Herrialde autonomoaren eremuan jarduteko posibilitatea arautzen da. Araupen hau testu guztietan zentzu bereberkoa da, 1933.eko testuak bere 37. artikuluekin bidea zabaltzen duena, gero 1936.eko 5. artikulua eta egungoaren 17garrenak jarraitzen dutena; horietan zehazten da Estatuko poliziak soilik herrialdearen barruan bi kasutan ihardun dezakeela: Herrialde autonomoaren organo exekutiboaren eskapena jaso ondo-ren edo Estatuko gobernuaren iniziatibaz -eta erantzukizunaz-, «Estatuko

interes orokorra edo bere segurtasuna» arriskuan ikusten duenean. Beraz, Estatuko poliziaren iharduketaren posibilitatea erabat apartekotzat aurkezten da testu autonomiko hauetan.

Azkenik, Estatuko eta Herrialde autonomoko polizien arteko harremanei —hots, koordinaketari, bereziki- dagokienez, egungo Estatutuak Errepublika garaiko Estatutuetatik hartzen du, berriz ere, gai horri dagozkion araupena. Honelatan, 1936.eko Estatutuaren 5. artikulua bi polizien arteko harremanak eta koordinaketa bideratzeko «Junta» bat sortzen du, zeinarekin egungo Estatutuaren 17. artikulua, laugarren pasartean eta laugarren xedapen iragankorrak onartzen duten «Seguritate Junta» delakoak funtsezko antzekotasuna duen. Junta horren izaera mixtoa eta parekidea da, bi polizien koordinaketarako ezartzen dena, nahiz eta gero Polizia autonomoaren eratze prozesuan eskumen erabakikorrek eduki, Beraz, egungo testuaren 17. artikulua -eta aipatu xedapen iragankorren— araupena irakurtzean errez agertzen da Errepublika garaiko testu horrenaren errepikapena dela.

Hirugarren gaiari eutsiz, Euskal Herriko Autonomi Estatutueta Justizi Administrazioak garrantzi handia hartzen duela esan dezakegu. Lizarrako testuan sortzen den arazoa dugu, hurrengo testu guztietan planteatzen segituko delarik.

Lizarrako Estatutuan, sistema federala ezarri nahi zen heinean, Justizi Administrazioari buruzko araupenek funtsezko garrantzia hartuko dute, horren sistema autonomikoaren zutabe bat izanik. Zentzu honetan, aurreko horren eraginez, Errepublika garaian onartzen diren gainontzeko Estatutueta garrantzia eta nabaritasuna mantenduko du, nahiz eta Konstituzioak itxuratzen zuen sistema autonomikoan garrantzi mugatuagoa eduki, zeren Estatu erregionalaren erudian —sistema federalean gertatzen ez zen bezala— botere judiziala Estatuko boteretzat itxuratzen baita, eta inolaz ez herrialde autonomoen boteretzat; eta dakigunez, hau da, baita ere, egungo Konstituzioak onartzen duen eredia.

Beraz, interesatzen zaizkigun hiru Estatutu testuetan botere judiziala arautzea, funtsean, ezinezkotzat aurkezten zen, azken finean testu horiek Herrialde barruko Justizi Administrazioaren zenbait berezitasun onartzeko ahal mena zutelarik.

Horrela, 1933.eko testuan, gero 1936.eko Estatutuan eta egungoan ezaugarri bereberekin onartuko den organo bat sortzen da: Justizi Auzitegi Gorena. Geroztik araupen honek hartzen duen garrantzia egungo Konstituzioaren 152. artikulua, bigarren pasartean, lehenengo mailako Komunitate autonomoen ezinbesteko organoen artean onartzeak erakutsiko du.

Egungo Estatutuari berriz eutsiz, testu horren 34. artikulua dionez, Euskal Herriko herrialde autonomoko Justizi Administrazio antolaketaren gailurra izango da, non eremu horretako prozesu eskabideak agortuko baitira. Hala ere, aipatu dugun Konstituzioaren 150.2 artikulua dionez, Auzitegi horren kompetentziek ezin dezakete Estatuko Auzitegi Gorenaren jurisdikzioa inolaz ere mugatu edo afektatu.

Hala ere, horrelako organoaren aurreikuspenak -bereziki Konstituzioan onartzen denean— oso garrantzi handia hartzen du, «botere judiziala»ren antolaketa Estatu autonomikoaren errealitatearen arabera itxuratzen dela adierazten baitu, nahiz eta, esan dugun bezala, egungo Konstituzioak sistema federalaren ezaugarriak ez onartu.

IV. ONDORIOAK

Gernikako Estatutuaren izenez ezagutzen den egun indarrean dagoen gure «funtsezko araudi» autonomikoa Euskal Herrian Errepublika garaian itxuratzen joan ziren autonomiaren ezaugarrien jarraipena dugu.

Zentzu honetan, egungo Estatutuak testuak garai hartako egoeraren garapen mugatua suposatzen duela esan daiteke. Mugatze hau, hein handi batean, egungo Konstituzioak antzeko eredu autonomikoa onartzen duenez gero gaindiezintzat aurkezten zitzaion Estatutu-legegileari.

Horrela, 1978.eko Konstituzioak, Euskal Herriari dagokionez behintzat, bere funtsean 1931.eko Konstituzioaren eredu autonomikoa onartzen du. Onartze hau osoa da funtsezko gai batzuei dagokienez: esaterako, Estatu eta Herrialde autonomoaren arteko eskumenen banaketa eredu itxuratzean, eta ez bakarrik ikuspegi formaletik, baizik eta —behar bada, are garrantzitsuagoa dena— ikuspegi materialetik ere. Beraz, egungo Konstituzioak, alde batetik, 1931.eko testuan behatzen zen Estatu erreserba zerrendaren sistema onartzen da nahiz eta lehenengo mailako Komunitateekiko «eskumen erregionaletako zerrenda» sortu, bigarren zerrenda honek eredu nahasiz—, testu horretan behatzen zen zentzu bereko kondar klausula batekin; klausula honek Herrialde autonomoaren Estatuak esplizitoki eskuratzen ez dituen eskumenak Estatu eskumen esparruan geratzen direlarik suposatzen du.

Amaitzeko, eredu formal hau malgutuko duten arauak ere onartzen dira, zeintzu, nahiz eta nolabaiteko bilakaera ezagutu, Errepublikoa Konstituziotik datozen.

Ereduaren errepikapena ez da maila formal honetan geratzen, maila materialean ere errepikapen berbera jasaten baita. Horrela, Konstituzioaren Estatu erreserba materialak 1931.eko testuarenarekin erabateko antzekotasuna du. Erreserba horrek, autonomia esparru materialak gaindi ezin ditzaken muga zabalenak finkatzen dituen neurrian, Herrialde autonomoaren eskumen esparrua erakusten du, hein handi batean. Eta horrela, Estatuak eskuratzen dituen eskumenek Errepublika garaiko testuek eskuratzen zituztenekin funtsezko antzekotasuna dute.

Eskumenak aztertzerakoan berehala agertzen dira ere garrantzi handiko antzekotasunak. Esaterako, gure egungo sistemaren araupen erabakikor batzu Errepublika garaiko testuetatik datoz, zuzenki, hein handi batean horien errepikapen hutsa izanik; hala nola, egungo 16. artikulua, Hezkuntzari dagokionez, eta bereziki, 17. artikulua eta 4. xedapen iragonkorra, non polizia autonomoa eta

«Seguritate Junta» -mixtoa eta parekidea- arautzen diren; eta baita ere, azkenik, Justizi Administrazioari —bereziki Justizi Auzitegi Gorenari— dagozkion arauak Errepublikako testuetan oinarritzen dituzte euren sustraiak.

Herrialde autonomoen eskumenen benetako efektibitatea lortzeko itxuratzen den erabidea arautzean, hots eskumen horiek iharduteko beharrezkoak diren tresna materialak eta pertsonalen transferentzia arautzean, egungo Estatutuak, berriz ere, Errepublika garaiko aurrekoa onartzen du, Transferentzietarako Batzorde Mixtoa, izaera parekidekoa, erantsiz.

Hala ere, egungo sistemak suposatzen duen Errepublikakoaren errepikapenak onar daitezkeen mugak gainditzen ditu, argi eta garbi, funtsezko gai batzuetan; esaterako autonomia eskubidea erabiltzeko prozedura itxuratzean, non Errepublika garaiko egoera bereziak inposatu zituen ezaugarri «zaluak» onartzen baitira; eta argi dago aurre autonomiko erregimenek itxuratu zuten Estatuko errealitatearekin errepikapen honek zentzurik ez zuela.

Guzti honek adierazten du egungo araudian Euskal Herriko Komunitate autonomoak Errepublika garaian Erregio autonomoek zuten posizio instituzionala hartzen duela. Eta ezaugarri hau Herrialde autonomoekiko kontrolen itxuraketa egitean berriz agertzen da bere nabaritasun osoan. Horrela, Errepublikako araudian gertatzen zen bezala, kontrol horiek jurisdikzional ezaugarriak hartzen dute, kontrol politikoak baztertuz.

Esan dugunez, ezaugarri hauek Errepublika garaiko egoeratik oso gutxi aurreratu dela erakus dezakete; baina kontutan hartu behar da, zentzu honetan, Errepublika garaian autonomia eta Estatu autonomikoa errealitatea baino, proposamen edo «asmo» politikoa da, praktikan gorpuzte ahula ezagutzen duen posibilitatea.

Euskal Herriko barruko egituraketari buruz, ea gauza bera esan genezake, baina hemen problema larriagoa da. Horrela, egungo Estatutuak ez du frankismoan gorpuzten joan zen nazio batuaren errealitatea erreflejatzen; are gehiago. ez dio, ezta ere, Errepublika garaian jasaten den gorpuzte-prozesuari jarraipena eta garapena ematen, garai hartako azken testuek baino Euskal Herriko integrazio politiko ahulagoa gorpuzten baitu; horrela, Parlamentuaren osaketak erakusten duenez, azken finean.

Beraz, egungo sistema autonomikoak Errepublikako sistemarekin lotze erabakikorra adierazten du, gai batzuetan mugatze handia suposatzen duen lotzeak.