

**GERNIKAKO ESTATUTUA EZ BETETZEAREN ONDORIO
KALTEGARRIEI BURUZKO TXOSTENA**

-I-

EAEko AUTOGOBERNUAREN EGOERARI BURUZKO IKUSPEGI OROKORRA

(PROZESU BEREIZIA ETA AMAIGABEA, EDO BERDINDUA ETA BUKATUA)

Eusko Legebiltzarreko lehendakariak 2014ko ekainaren 11n egindako eskaeran jasota dago Autogobernu Ponentziak egun berean hartutako erabaki hau: Eusko Jaurlaritzari eskatzea abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoaren bidez onetsitako Gernikako Estatutua ez betetzeak eragiten dituen ondorio sozial kaltegarriei buruzko txostena egin dezan. Eskaera horri erantzuteko, adierazi behar da hainbat eztabaida eta txosten egin direla gai horri buruz, Gernikako Estatutua onartu zenetik.

Horrenbestez, eta ahitzeko asmorik gabe, gogora ekarri behar dugu 1988an **Ajuria Eneko Itunak** adierazi zuela konfiantza demokratikoa eta bizikidetza nahitaez lotuta zeudela Estatutua oso-osorik betetzearekin. Izan ere, dokumentu hartan adierazitakoari jarraituz, *Estatutuaren eduki guztiak betetzea, haren printzipio eta berezitasun guztiak errespetatuz, lagungarria izango da konfiantza demokratikoa eta bizikidetza sendotzeko.*

Urte batzuk geroago, 1992ko urtarrilean, Eusko Jaurlaritzak *Zubia txostena* onetsi zuen (**artean egin gabe zeuden transferentziei buruzko txostena**); eta, 1995eko urriaren 20an, berriz, **artean egin gabe zeuden transferentzien lehentasunei buruzko txostena** aztertu eta positiboki

baliotse zuen Eusko Legebiltzarraren osoko bilkurak, Eusko Jaurlaritzak onetsi ostean. Bi kasuetan, Estatutua ez betetzeari buruzko *gorabehera tekniko* eta politikoak aztertu zituzten, eta haien aurretik **autodeterminazio-eskubidea aldarrikatu zuen Eusko Legebiltzarrak 1990eko otsailaren 15ean.**

Artean egin gabe zeuden transferentziei buruzko txosten haien ondoren, 1993ko uztailan, **Estatutuaren garapenari buruzko txostena** egin zuten berriz ere.

Geroago, 2001eko urriaren 25ean, **autogobernuaren egoerari buruzko osoko bilkura monografikoa** egin zuen **Eusko Legebiltzarrak**. Osoko bilkura hartan lehendakariak hausnarketa egin zuen, EAEko autogobernuak hogeita bi urte bete ostean, eta gai horri buruz eztabaidatzeko giltzarri nagusiak identifikatu zituen. Izan ere, lehendakariak adierazi zuenez, *ez betetzearen eta frustrazioaren atea itxita soilik lortuko dugu etorkizunera leihoa zabaltzea, eta horregatik, inoiz baino premia handiagoa dugu gaur egun, Estatutua oso-osorik eta berehala betetzearen bitartez autogobernuaren esparrua errespetatzeko konpromisoa har dadin elkarrekin erreibindikatzen.* Halaber, lehendakariak adierazitakoaren arabera, *batzorde berezi hau baliagarria izango da talde bakoitzaren ekimenak batzeko, gizartearen nahia betetze aldera, autogobernu mailari dagokionez.*

Helburu horretarako, azterketa kronologiko bat egin zuen, Estatutuaren ibilbideari buruz, *euskal auzia* deritzon arazoaren konponbide gisa onetsi zenean sortu ziren itxaropenetatik hasi eta une hartako errealitatera iritsi arte. Alegia, Estatutuaren zati bat bete gabe eta beste zati bat beherantz interpretatuta, eta Posada jaunak, Administrazio Publikoetako ministroak,

egindako adierazpen hauek gogoan hartuta: *Gernikako Estatutua betetzea ezin da Konstituzioarekin bateratu.*

Hilabete batzuk geroago, 2002ko urtarrilaren 30ean, lehendakariordea agertu zen **Eusko Legebiltzarreko Autogobernuari buruzko Batzorde Bereziaren aurrean, gaur egungo egoeraren eta ikuspegiaren balantzea egiteko, Gernikako Estatutua betetzeari eta garatzeari begira eta EAEko autogobernuaren eguneratzea aztergai hartuta.**

Agerraldi hartan, lehendakariordeak azaldu zuen desilusio handia zegoela EAEko gizarteko hainbat eta hainbat sektoretan, Estatutua ez zelako bete eta beste gertaera batzuek aldarte politiko horretara bultzatu zutelako, EAEko gizartearen ongizaterako kaltegarriak izan ziren eraginaren ondorioz.

Gertaera haien artean aipatzekoak dira, besteak beste, *LOAPAren espiritua*, Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentzia, eta estatuko botere zentralak sarritan egindako *salerosketa politikoa*, Estatutua betetzeari dagokionez. Horren guztiaren emaitza izan zen, alde batetik, sortu gabeko Estatutua (*non nato*, alegia) eta, bestetik, Estatutu murriztua. Horrenbestez, autogobernua *kolokan* zegoen, prestigio handirik gabe; izan ere, ez zeukan gaitasunik gizarteak planteatzen zituen erronkei aurre egiteko, politika publiko autonomoen bidez, eta edukiak eta bermeak defendatzeko tresna gutxi zituen.

Egun hartan eta egoitza berean, **Estatutua ez betetzearen ondorioei buruz** Eusko Jaurlaritzak egindako txostena aurkeztu zion lehendakariordeak **Eusko Legebiltzarreko Autogobernuari buruzko Batzorde Bereziari**. Txosten hartan aztertu ziren Estatutua ez betetzeak EAEko gizarteari sortu zizkion kalte ekonomiko eta sozialak, baita

etorkizunerako espero zirenak ere, eskumen-arlo hauek ez baitzeuden oso-osorik garatuta: lana eta gizarte-segurantza; azpiegiturak eta ingurumena; ekonomia eta finantzak, industria, merkataritza eta turismoa; hezkuntza eta ikerkuntza; herrizaingoa; justizia; kultura; nekazaritza, abeltzaintza, arrantza eta elikadura. Halaber, ez zegoen EAEko autogobernuaren berme politikoaren sistematik.

2003ko urriaren 25ean, **Eusko Legebiltzarrak** onetsi zuen **Estatutua erreformatzeko proposamena**, Eusko Jaurlaritzak aurkeztua, 2002ko uztailaren 12an Legebiltzarrak emandako agindua betetze aldera, indarrean zegoen esparru juridikoa erreformatzeko prozesua hasteko. Horren aurretik, 2002ko irailaren 27an, lehendakariak **bizikidetzarako ekimena** aurkeztu zuen Eusko Legebiltzarrean.

2004ko apirilaren 20an Eusko Jaurlaritzak txosten hau onetsi zuen: **Esparru instituzional berri baterako arrazoi ekonomikoak**. Txostenak honako azpititulu hau zuen: *Esparru politiko berri baterako proposamena, Euskal Autonomia Erkidegoko ekonomiaren hazkundera eta gizartearen ongizatea garatzeko tresna gisa*.

Txosten horretan aztertu ziren, hain zuzen, Gernikako Estatutua onetsi ostean EAEko ekonomiak egindako bilakaera arrakastatsuen arrazoiak. Halaber, aldatzen ari zen nazioarteko egoera aintzat hartuta, Euskadirako eredu ekonomiko berri baten giltzarriak eman zituen: informazioaren eta ezagutzaren gizartearen eraikuntza; ikerkuntza, teknologia eta erabateko kalitatea; baita Euskadiko bigarren eraldaketa ekonomiko horretarako eskakizunak ere, Estatutuaren alorreko itun politiko berri baten haritik, lurralde-antolaketaren eta azpiegitura-sareen arloetan; natura-baliabideak; ikerkuntza, garapena eta berrikuntza; hezkuntza eta

prestakuntza; arloko politika ekonomikoak, eta ekonomia- eta finantza-jarduera publiko eta pribatuaren antolaketa; eta lan- eta gizarte-eremua, gizarte-babesa eta osasungintza.

Hurrengo egunean, 2004ko apirilaren 21ean, lehendakariordeak agerraldia egin zuen **Eusko Legebiltzarreko Erakunde eta Herrizaingo Batzordearen** aurrean, **Euskadiko Erkidegoko estatutu politiko berriaren proposamena** eztabaidatzeko ponentzian, proposamen horri buruzko txostenaren berri emateko, baita lehen aipatutako txostena, *Esparru instituzional berri baterako arrazoi ekonomikoak* aztertzen dituenaz, azaltzeko ere.

Agerraldi horretan, berriro eztabaidagai izan zen Gernikako Estatutua onartu ostean autogobernuak egindako bilakaera desagokia, ez-betetzeen eta murrizketen ondorioz, kausak eta proposatutako alternatiba kontuan hartuta, oinarri juridiko eta politikoekin batera, itun berri bat sortzeko, bizikidetzaren politikoa lortze aldera.

Adierazitako guztia aintzat hartuta, ezin da esan Gernikako Estatutuaren ibilbidean ez dela eztabaidarik egin, ez betetzeari, kausei eta ondorioei buruz, eta arlo horien inguruan askotariko ikuspegiak sortu dira, aipatutako eztabaida eta txostenetan ikusten denez.

Orain hasi dugun txosten honen ardatza herritar gehienek ikuspegi izango da, gai honi buruz: autonomia-erkidego honetako Euskal Herria ez dagoela egoki integratuta Espainian. Alegia, aztergai izango ditugu egoera horrek sortzen dituen ondorio politiko kaltegarriak, beste estatus politiko bat bilatzera bultzatzen dutenak.

Gehienek dezepzio-pertzepzio hori dutela diogu, hala ikusten baita horren adierazpen soziopolitikoan. Horretaz ohartzeko, nahikoa da alderdi

politiko, erakunde sindikal eta edonolako elkarte gehienen ordezkarietzi erreparatzea. Eta ez dugu orain aztertuko gehienen multzo horrek ematen dituen erantzunen intentsitatea, estatuaren lurralde-batasuna zalantzan jartzen ez dutenak (nazio-batasuna zalantzan jartzen badute ere) eta subiranotasun osoa eskatzen dutenak barnean hartuta.

Gure iritziz, honako hauek dira 1978ko Konstituzioa eta 1979ko Euskadiko Estatutua onetsi zireneko lehen urte haietatik gaur egungo egoerara ekarri gaituzten funtsezko kausak: Euskadiren nazionalitate historikoa eta erabakitze gaitasuna, erakundeen eta eskumenen egitura berezian gauzatua, ez benetan aitortzea; Estatuaren jarrera, alde biko harreman itunduaren aurkakoa; eta autogobernuaren aurkako urraketei aurre egiteko gaitasuna duen berme-sistema eraginkorrik ia ez izatea.

Gure autogobernuaren ezaugarri horiek eskatzen dute, hain zuzen, estatus politiko berri bat, hasierako ideia berreskuratzea xede hartuta. Horrenbestez berretsi eta bermatuko dira identitatea, berezitasuna, babesa eta eboluzio-gaitasuna, gure gizartearen eta inguruaren premia sozioekonomiko aldakorren parean.

Baina, lehen aipatu ditugun autogobernuaren krisiaren zioei berriro erreparatuta, haien sintesia egingo dugu, honako bi ardatz hauetan laburbilduta: alde batetik, euskal errealitate nazionala ukatzea, eta, bestetik, autonomia-estatutuek gero eta balio urriagoa izatea, *autonomien estatua* esaten zaion arauketa konstituzionalaren luzapen gisa. Azken gai hori larriagoa da EA Eren kasuan, Euskal Herriaren *ad intra* konstituzio gisa eratu baitzen Estatutua.

Autogobernuaren pixkanakako degradazio edo krisialdi hori, aipatutako bi alderdiak zalantzan jarrita, Espainiako eboluzio-prozesu luzearen ondorio izan da, eta egungo emaitza da gaiaren egoerari buruzko pertzepzio kontrajarriak daudela. Bata da autonomia-erkidego historikoek defendatzen dutena; bestea, berriz, estatuko instantzia zentralek eta haren eragile politiko, ekonomiko eta sozialek eusten dutena, eta azken horrekin bat datoz, oro har, gainerako autonomia-erkidegoak.

Lehenengo ikuspegia defendatzen dutenek prozesu bereizi eta amaigabeak eskatzen dituzte. Bigarren ikuspegiaren aldekoek, berriz, adierazten dute bukatuta dagoela estatuaren lurralde-eraketa edo lurraldearen forma eta funtsean berdina dela autonomia-erkidego guztientzat; horrenbestez, haien ustez, botere politikoaren lurralde-antolaketa itxiko duen erreforma konstituzionala egin beharko litzateke, oinarrian homogeenak diren baldintzetan, alderdi zehatz batzuetan izan ezik (adibidez, Ekonomia Ituna eta Hitzarmen Ekonomikoa, berezko hizkuntzak eta abar).

Estatuaren lurralde-eraketaren pertzepzioan ageri diren bi ikuspegi kontrajarri horiek adierazten dute, gure aburuz, auziaren gaur egungo egoeraren erradiografia sintetikoa.

Bi pertzepzio horiek bazeuden jada sistemaren hastapenetan, aurreko mendeko hirurogeita hamarreko hamarkadaren bigarren erdian.

Horrenbestez, lehenengo etapan, Konstituzioa onetsi zenetik hasi eta aurreko mendeko laurogeita hamarreko hamarkadara arte, honako bi joera hauek bereizten ziren jada : alde batetik, nazionalitate historikoak – zeinek Konstituzioa promulgatu bezain laster egin baitzituzten beren

estatutuak, sentitzen zuten berezitasun historiko, kultural, sozial eta politikoaren adierazpen gisa—; eta bestetik, estatuko beste lurralde batzuk —zeinak pixkanaka-pixkanaka autonomia-erkidego modura eratu baitziren—

Bi prozesu horien arteko ezberdintasunak ez ziren soilik izan apaitatuko denbora-erritmoak; horrez gain, prozesuak izaera ezberdinekoak ere baziren, haien eraketa-prozesuan argi ikusi bezala. Aski jakina da lurraldearen auzia esaten zaiona, Konstituzioan ere jasota dagoena, Euskadiko eta Kataluniako gehiengoaren erreibindikazio historikoak (identitatea aintzatestea eta autogobernua) sortzea dakarren kausa nagusia dela, betiere Nafarroako eta Galiziako kasuak baztertu gabe.

Egoera horrek aurrera jarraitu zuen eraketaren ostean, eta estatuko gainerako lurraldeek ere autonomia eskuratu zuten, ez bultzada endogenoen ondorioz, nazionalitate historikoen kasuan gertatu zen bezala, baizik eta PSOEren eta Espainiako zentro-eskuineko zenbait alderdi politikoren arteko alderdi biko itunen eskutik. Horrenbestez, 1981eko uztaileko akordio autonomikoek, mapa autonomikoa estatuko lurralde guztietara hedatzeaz gainera, eskumenen alorreko parekatzea bultzatu zuten.

Beraz, *estatu autonomikoa* eratzen hasi zen garaitik, argi eta garbi ageri zen nazionalitate historikoen eta gainerako autonomia-erkidegoen arteko aldea. Ezberdintasun hori nabari zen autogobernuaren aldeko bultzadan (endogenoa lehenengoetan, eta estatuko alderdi-bitasunak sustatua gainerakoetan), baita berariazko ezaugarrietan ere, erakundeei, kultura-arloari eta eskumenei zegokienez.

Halaber, azpimarratzekoa da alde handiak zeudela arlo hauetan: alde batetik, garrantzi handikoak ziren nazionalitate historikoek beren identitate historiko, kultural eta politikoaz zuten pertzepzioa eta esanahia, baita horien adierazpen juridikoa ere, estatutuen bitartez (*ad intra* konstituziotzat hartzen ziren); eta bestetik, gainerako autonomiak gutun aitortuen modukoak ziren, estatutuak egiteko prozesuei erreparatuta. Nazionalitate historiko horien estatutuak *ad intra* konstituziotzat hartzeak eragindako haustura juridikoaren ondorioz gailendu da, denborarekin, aurrerago ikusiko dugun bezala, nazionalitate horiek Espainiako estatuan egoki integratuta ez daudelako pertzepzioa.

Hala eta guztiz ere, autonomien estatua esaten zitzaion lehen etapa haren kontakizunari berriro helduz, hasieratik hauteman ziren homogeneizaziorako eta zentralizaziorako joerak, autonomia-erkidegoen eskumenen helmena erlatibizatzen ahaleginak nabari baitziren, bai nazionalitate historikoetan, bai gainerakoetan. LOAPAk (12/1983 Legea) eta Konstituzio Auzitegiaren 76/1983 epaiak bide bat seinalatu zuten; izan ere, epai horrek LOAParen planteamendu abstraktuak ezeztatu zituen, baina jarraibideak eman zizkien estatuko botere zentraleri, haien helburu jakin batzuk lortzeko. Funtsean, bide horretan egin dute aurrera, gorabehera batzuk sortu badira ere.

Bigarren etapan, 1992ko hitzarmen autonomikoen eskutik, araubide erkidekoak esaten zaien autonomia-erkidegoek prestazioen politika publikoei buruzko eskumenak zabaldu zituzten; estatuko botere zentralak autonomia-erkidego guztientzako tratamendu homogeneoa orokortu zuten, bai araubide erkidekoentzat, bai nazionalitate historikoentzat, azken horientzako salbuespen jakin batzuk izan ezik, eta salbuespen

horiek sarritan izan ziren alderdi nazionalistek estatuaren gobernagarritasuna bideratzeko emandako laguntzaren ondorio.

Alabaina, hirugarren etapan, bi mila urtearen ondorengo hamarkadaren lehen urteetatik gaur arte, historikoak ez diren autonomia-erkidegoak ere nazionalitate historikoekin parekatu dira, erakundeei, eskumenei eta alderdi sinbolikoei dagokienez; izan ere, historikoak ez diren autonomia-erkidego horiek estatutuak erreformatzeari ekin diote, estatuko bi alderdi politiko handiek bultzatuta. Beraz, botere zentralek badute autonomia-erkidego guztiei berezitasunik gabeko tratu berdina emateko justifikazioa, lurralde-sistema parekatuta dagoen heinean. Horrenbestez, erlatibizatuta geratu dira Euskadiren eta Kataluniaren erreibindikazio historikoak, 1978ko Konstituzioan bertan jasotako *lurralde-eraketa* guztiaren oinarri direnak.

Une hauetan agerian geratzen da, inoiz baino nabarmenago, estatuko botere politikoaren lurralde-sistema guztiaren azpian dagoen tentsio bikoitza: batzuek sistema bukatutzat eta berdindutzat hartzen dute; eta, beste batzuen aburuz, gehienbat nazionalitate historikoetan eta haiek aintzat hartuta, *lurralde-eraketak* sistema berezia bideratzen du, eta amaitu gabe dago, estatutuak –*ad intra* konstituzioak– ez direlako bete. Izan ere, xedapen horien azken helburua zen, hain zuzen, nazionalitate horien identitatea aitortzea eta autogobernu berezia onartzea; horregatik, Estatuarekin aldebiko erlazioa bideratzen zuten, erakunde eta eskumen bereziak bermatuta, aldebakarreko urraketak saihesteko.

Lehenengoek defendatzen zuten estatu-forma ixtea, Konstituzioaren erreforma baten bidez, *lurralde-eraketaren* zenbait arlo, Konstituzioan jasota ez zeudenak, txertatzeko: Estatuaren eskumen-arloak zehaztasun

handiagoz mugatzea, eta, behar izanez gero, berriro definitzea –askok zioten eta diote sistema autonomikoak zalantzan jartzen duela Estatuaren bideragarritasuna eta eraginkortasuna–; Estatuko oinarrizko araudiaren edo araudi arruntaren eginkizuna, araudi autonomikoarekin lotuta; Senatua lurralde-ordezkarien ganbara bihurtzea; xedapen-printzipio autonomikoa ezabatzea, eta abar. Nazionalitate historikoek, berriz, sistema zabaltzea defendatzen zuten, estatutuen erreformaren bidez, haien estatutuak ez betetzea eta haien berezitasun historiko eta politikoak ez aintzat hartzea eragin zuten kausei aurre egiteko.

Nazionalitate historikoei beren autogobernuak porrot egin duela sentiarazi dieten kausak labur azaltze aldera, honako hauek aipatu behar dira: LOAPA eta haren ondorioak; oraindik osatu gabe dagoen funtzioen eta zerbitzuen transferentzia-prozesua, jarraitutasunik gabe eta irregulartasunez egin dena, estatuko botere zentralen beharren arabera, estatutuak betetzeari lehentasunik eman gabe; legediaren eta oinarrizko araudiaren kontzepzio hedakorra (*desberdintasun komuna*), eskumen-mailen eta autonomia-erkidegoen homogeneizazioa dakarrena; ia politika publiko guztien koordinazioa Estatuaren esku jartzearen kontzeptua mugarik gabe erabiltzea; Estatuak eskumenak berreskuratzea, Europako integrazio-prozesuaren babesean, azken urteetan zerbitzu eta finantza publikoei egonkortasuna eta iraunkortasuna emateko hitzarmenen bidez areagotuta, Konstituzioan ere ondorioak sortuz; autonomia-erkidegoen kanpo-ekintza; Konstituzioan jasota dauden eskubide eta betebeharrak egikaritzean Espainiako herritar guztien berdintasuna bermatuko duten baldintzen uniformetasuna eta berdintasuna sendotzea; ekonomia eta merkatu-batasuna zuzentzeko plan eta programa nazionalak eta haiei

lotutako gastu-gaitasuna gehiegikeriaz erabiltzea; eskumen-tituluak elkarri lotzea, aldez aurretik zeharkako eskumen gisa definitutako eskumenak behin eta berriro gogora ekartzea eta faltsutzea bideratuz; lurraldez gaindiko interes orokorraren irizpidea eta abar. Haien azken adierazpena izan da, hain zuzen, administrazio publikoak erreformatzeko batzordeak (CORA) egin dituen proposamenen multzoa. Horiek guztiak, oro har, Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentziaren bidez sortu edo berretsi dira. Izan ere, egoitza horretan, erabatekoa da Estatuaren gailentasun prozesala, bai autonomia-erkidegoen legitimazio aktiboa murriztearen bidez, baita ekintza eta xedapen autonomikoak etetearen bitartez ere, Estatuaren botereek haien aurkako errekurtsioa jarriz gero.

Horren guztiaren ondorioz, bi mila urtearen ondorengo lehen bosturtekoan, lehen esan bezala, Konstituzioa erreformatzea eta estatu-forma ixtea nahi zutenei aurre egite aldera, estatutuak berritzeko bultzadak sortu ziren nazionalitate historikoetan, estatutu horiek beren bidera ekartzeko, identitate bereziak aitortzen zituzten konstituzio modukoak zirela aintzat hartuta, eta ahalik eta gehien hedatu zuten xedapen-printzipioa; horrenbestez, Estatua osatzen duten botereen jardueraren aurkako bermea izateko.

Ez batzuek ez besteek ez zuten beren helburua lortu. Horrenbestez, alferrikakoa izan zen Estatu Kontseiluaren 2006ko otsaileko txostena – Rodríguez Zapatero presidentearen gobernuak egindako eskaeraren ondorioz eratu zena, estatuan botere politikoa lurraldeen arabera banatzeko sistema ixte aldera Konstituzioan zer erreforma egin behar ziren zehazteko–, ez baitzuen Alderdi Popularraren babesik izan. Bestalde,

ondotxo dakigunez, Euskadin eta Katalunian garai berean ekindako erreformek ere ez zuten aurrera egin.

Estatutuen bi erreforma horiek, maila ezberdinetan izanda ere, bi nazionalitate historikoen eraketak eta estatutuak egiteko prozesuan aintzat hartutako gaiei heldu zieten; izan ere, Euskal Herriko eta Kataluniako auzien giltzarri izan dira gai horiek, eta gaur egun ere hala dira. Hain zuzen ere, honako gai hauek dira: autogobernurako eta erabakitze borondate historikoa zuten nazioak direla aitortzea, eta dagozkien lurralde-eremuetan estatutuak ia konstituzio-maila duten arautzat eta *ad intra* konstituziotzat hartzea, bi gai horien ondorio juridiko formalak eta harremanen alorrekoak barnean hartuta, esate baterako, Estatuarekiko harremana aldebikotasunean eta hitzarmenean oinarritzea, eskumen-gaitasun berezia eta bere erakundeak antolatze gaitasun paregabea, eta autogobernua urratzea eragozteko berme-sistema eraginkorra.

Bai asmo bat, bai bestea –estatuarekin bat ez datozen errealitate nazionalak aitortzea eta Estatutua ia konstituzioen pareko arautzat eta *ad intra* konstituziotzat hartzea– zorrotz arbuiatu ditu Konstituzio Auzitegiak zenbait erabakitan, eta, haien guztien amaiera gisa, aipatzekoa da 31/2010 epaia, 2006ko Kataluniako Estatutua epaitu zuenean emana, Alderdi Popularrak jarritako errekurtsoren ostean. Izan ere, errekurtsoa planteatu zuen alderdi horrek, Konstituzio Auzitegiak erabakia har zezan, oro har, aipatutako bi nazionalitate historikoak estatuan egoki integratzeko behar diren bi giltzarri horiek Konstituzioaren arabera baliodunak ote diren jakiteko.

Egiaz, Konstituzio Auzitegiak beste jarrera bat izan zezakeen bi gai erabakigarri horietan; izan ere, iritzia aldatu ezean –gaur egun ordea ez da horrelakorik igartzen– ezin da bi nazionalitate historiko horien estatus politikoa aldatu estatutuen erreformen bidez. Erreforma egiteko modu bakarra da aldez aurretik Konstituzioa erreformatzea eta, Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan, Espainiako Konstituzioaren lehen xedapen gehigarrian jasotako ahalmenak Konstituzioan edo Estatutuan oro har hedatzea.

Nazionalitate historikoak estatua integratzeko giltzarrizkoak diren bi gai horiei berriro erreparatuta, ikus dezagun nolako jokabidea izan duen Konstituzio Auzitegiak.

Erabakitzeko gaitasuna duten naziotzat hartzeari dagokionez, argi eta garbi adierazten du bere jarrera: *norberaren ordezkari gisa* soilik har daitezke... *ez errealitate juridiko gisa... zentzu ideologikoan, historikoan edo kulturean soilik, errealitate sozial, kultural eta politiko baten adierazpen gisa*. Horrenbestez, *ez da bidezkoa nazio hitza erabiltzea, Espainiako nazioa ez den beste subjektu bati buruz jarduteko*, eta honako hauek gehitzen ditu: *Espainiako nazioa zalantzan jartzen duten errealitate nazionalak, nazioak eta antzeko esamoldeak ez dira bidezkoak* (Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaia), eta *gai horri buruzko berrikuste-prozesuak eta subiranotasunaren titular bakarraren identitatearen oinarriari eragiten diotenak* gauzatu behar dira *argi eta garbi eta zuzenean Konstituzioan helburu horietarako aurreikusitako bidetik... ez dira bidezkoak autonomia-erkidegoen zein Estatuaren edozein organoren jarduerak, ezta kontsultak ere... ez da bidezkoa EAEko hautesleen iritzia biltzea, eraketa-prozesuaren bidez erabakitako funtsezko gaiei eragiten baitiete... esate baterako...*

subjektu subiranoaren identitateari eta batasunari, edo... Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko harremanak (Konstituzio Auzitegiaren 103/2008 epaia).

Hala eta guztiz ere, Konstituzioaren bigarren artikulua eta bigarren xedapen iragankorraren interpretazioa kontuan hartuta, eta EA Eren kasuan Espainiako Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarria ere aintzat hartuta, esan daiteke ia konstituzioen parekoak direla estatutuak eta berezitasun juridiko-konstituzionala dutela, autogobernuari eta erabakitze gaitasunari dagokienez; horrek guztiak eragina du dagozkien erakundeetan, eskumenetan eta alderdi sinbolikoetan, baita Estatuaren botereekiko harreman berezietan ere.

Estatutuen izaera juridiko-konstituzionalaren auzia zorrotz baztertu zuen Konstituzio Auzitegiak 31/2010 epai erabakigarrian, eta horren ondorioak zehaztu zituen, eragin suntsitzaileak sortuz gure autogobernuan.

Bai Kataluniako Estatuaren aurkako errekurtsua jarri zeneko testuinguru historikoa, bai sustatzailearen motibazioa –alegia, Alderdi Popularraren motibazioa– lotuta daude, neurri handi batean, Konstituzio Auzitegiaren erabakiaren edukiarekin.

Gogoratu dezagun, bi mila urtearen ondorengo lehen hamarkadaren erdi aldean, estatu-forma ixte aldera Konstituzioaren erreforma defendatzen zutela batzuek, 1978ko Konstituzioan zabalik geratutako sistema autonomia-erkidego guztientzat funtsean berdintasunez osatu zela iritzita; aitzitik, bai Euskadin, bai Katalunian, bakoitzaren estatus politikoaren erreformak bultzatu ziren, konstituzio-izaera berezia eta berezia –

Estatuaren ekintzaz murriztuta zegoena— berreskuratzeko eta etorkizunean beteko dela bermatzeko, iraganean bete ez bazen ere.

Katalunian eta Euskadin sustatu ziren mugimendu erreformatzaile horiek autogobernu-eredu bereizi eta amaigabeak lortu nahi zituzten, erabakitzeko asmo sendoa duten nazio-erkidego bereizien existentzian eta dagozkien estatutuen izaera konstituzionalean oinarrituta autogobernu-ereduak, eta mugimendu erreformatzaile horien aurka jarritako errekurtsioek zalantzan jartzen zuten, hain zuzen, haien zilegitasuna; izan ere, botere politikoaren lurralde-banaketaren eredia —estatuko gainerako autonomia-erkidegoek eta gehiengoa zuten indar politikoek berdindua eta bukatua izatea nahi zutena— ixtea eskatzen zuten.

Horretarako, Konstituzioaren bidez itxi behar ziren bi asmo horiek, bai espainiarrak ez diren nazioen errealitate juridikoen existentzia, ondorio juridiko-konstituzional eta guzti, bai estatutuak ia konstituzioen parekoak izatea, eragiten dituzten ondorioak barnean hartuta, Estatuaren botereen jarduerari dagokionez. Horregatik jarri zituzten errekurtsioak, eta Konstituzio Auzitegiak baietsi zituen, honako epai hauen bidez: irailaren 11ko 103/2008 epaia Euskadiren kasuan; eta ekainaren 28ko 31/2010 epaia, martxoaren 25eko 42/2014 epaia, otsailaren 25eko 31/2015 epaia, eta otsailaren 25eko 32/2015eko epaia, Kataluniaren kasuan.

Autonomia-estatutuen izaeraren ezaugarriei berriro erreparatuta, Konstituzio Auzitegiak 31/2010 epaian adierazi zuen ez zutela Estatuaren jarduera-eremua mugatzeko gaikuntzarik, ia konstituzioen pareko maila ukatu baitzien: *ez dute balio arautzaile erantsia, Konstituzio formaletik kanpo dauden arau guztiei zehatz-mehatz dagokien baliotik haratago...*

Konstituzioaren mende geratzen dira, baita Konstituzio Auzitegiak egindako interpretazioaren mende ere.

Horrenbestez, estatutuek ezin dute baldintzatu edo lotetsi Estatuko legegilearen edo beste edozein botereren jardueraren edukia, eta jarduteko parametro bakarra Konstituzioa bera eta Konstituzio Auzitegiak eragin dezakeen kontrola izango dira. Labur esanda, *eratzeko askatasuna du Estatuak, eta Konstituzioa da muga bakarra.*

Horrenbestez, zapuztu egin dira Euskal Herriaren eta Kataluniaren asmoak (alegia, haien estatutu erreformatuek berme juridiko-konstituzional nahikoa eman zezaten, Konstituzioaren beraren luzapen gisa, autogobernua zehazteko, Estatuak hura urratzeko ahalegina eginez gero).

Horrenbestez, 31/2010 epaiaren bidez, juridikoki aitortu gabe geratu zen Katalunian eta Euskadin gehiengoarena den kontzepzioa; hau da, estatutuak *ad intra* konstituzioak direla eta indar loteslea dutela, baita *ad extra* ere, autogobernu-eremu berezia bermatzeko, Estatuaren jardueraren mendetik kanpo, sortzeko prozesuan eta geroagoko erreformak egitean jasotakoari jarraituz. Irizpen horren oinarri juridikoa Konstituzioa bera zen, estatutuek juridikoki eratzen baitituzte beren errealitate nazionalak, barne-hitzarmenen eta Estatuarekiko itunen bitartez, berrespenaren bidez demokratikoki legitimatuta (ex Espainiako Konstituzioaren 151. artikulua), eta lege organiko berezien forma juridikoa hartzen dute; izan ere, aldebiko hitzarmena behar dute, bai onesteko, bai erreformatzeko (ex Espainiako Konstituzioaren 151. eta 152. artikulua), eta estatutuetan jasota dauden erreforma-prozedurak). Euskadiren kasuan, juridikoki egituratzen den errealitate nazionalaren izaera

konstituzional hori berresten du Konstituzioaren testuak berak, lehenengo xedapen gehigarriaren bitartez, baita Estatutuarenak ere, xedapen gehigarri bakarraren bitartez.

31/2010 epaiak erabateko norabide-aldaketa dakar, aurrekoekin alderatuta, eta batez ere 247/2007 epai paradigmaticoarekin alderatuta, estatutuen funtsezko bereizgarriak honela adierazi baitzituen 2007ko epai horrek:

6. Autonomia-estatutuek oinarrizko hiru ezaugarri dituzte. Lehenengo ezaugarria da eratzeko prozesuan askotariko borondateak bateratu behar direla. Bereizgarri hori are eta nabarmenagoa da estatutuen erreformetan hasierako onespenean baino...

Bigarren ezaugarria lehenengoaren ondorio da; izan ere, subiranotasun nazionalaren ordezkari diren Gorte Nagusiek (Espainiako Konstituzioaren 1.2 eta 66.1 artikulua) estatutuak onetsiz gero, bakoitzari dagokion autonomia-erkidegoan oinarrizko arau instituzional izateaz gainera, Estatuaren arauak dira, eta, ordenamendu juridikoko gainerako arauen moduan, Konstituzioaren mende daude... (baina) haren osagarri dira, eta horren ondorio adierazgarria da estatuko zein autonomia-erkidegoetako legeen, xedapenen eta lege-indarra duten ekintzen konstituzionaltasuna balioesteko parametroan aintzat hartzen direla (Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 28.1 artikulua). Horrenbestez, «konstituzionaltasunaren blokea» deritzon multzoaren zati dira (Konstituzio Auzitegiaren erabaki hauek, besteak beste: 66/1985

epaia, maiatzaren 23koa, 1. oinarri juridikoa; 11/1986 epaia, urtarrilaren 28koa, 5. oinarri juridikoa; 214/1989 epaia, abenduaren 21ekoa, 5. oinarri juridikoa)...

Autonomia-estatutuen hirugarren ezaugarria, berriz, eratzeko prozeduraren, eta, batez ere, erreformatzeko prozeduraren itun-izaeraren ondorio da halaber. Estatutuen zurruntasuna da kontua; eta zurruntasun horrek, hain zuzen, egikaritu den autonomia-eskubidea bermatzen du, eta dagokion antolamendu autonomikoaren iturburu den arau-izaera sendotzen du...

Kontzeptu horretatik urrun, urriaren 3ko 2/1979 Lege Organikoa, Konstituzio Auzitegiari buruzkoa, aldatzeko bi proposamen izapidetzen ari dira gaur egun Diputatuen Kongresuan, aldez aurreko inkonstituzionaltasun-errekurtsoa berreskuratzeko, autonomia-estatutuen lege organikoak egiteko edo aldatzeko proiektuetarako (bat talde popularrak aurkeztua,¹ eta bestea, berriz, talde sozialistak²).

¹ BOCG. Diputatuen Kongresua. B-163-1 zenbakia, 2014/01/31koa

² BOCG. Diputatuen Kongresua. B-162-1 zenbakia, 2014/01/31koa

LURRALDE-ERAKETA. KONSTITUZIO AUZITEGIAREN DOKTRINA, BEREZIKI 31/2010 EPAIA.

Doktrina konstituzionalak autonomien estatuari buruz duen ikuspegi *berri* horren abiapuntua da, zalantzarik gabe, Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaia, Kataluniarako autonomia-estatutuari buruzkoa. Horregatik, epai horri buruz arituko gara, lehenik eta behin, eta gero horren ondorioz sortutako doktrina konstituzionalaren arlo zehatz batzuk azalduko ditugu, baita Espainiako Gorteek onetsitako arau-corpora ere, betiere autogobernu-politikei dagokienez.

Epai horretan, Konstituzio Auzitegiak irismen handiko gaiak heltzen die, eta horrenbestez, epaiak eginkizun gailena du, jurisprudenzia-lanetan egindako 30 urtetik gorako ibilbidean emandako beste epai garrantzitsu batzuekin batera. Aipatzekoak dira, besteak beste, Konstituzio Auzitegiaren erabaki hauek: 76/1983 epaia (LOAPA), 32/1981 eta 69/1988 epaiak (oinarriak), 32/1983 epaia (koordinazioa), 252/1988 epaia (Europako Erkidegoko zuzenbidearen egikaritzea), 161/1997 epaia (Estatuko zuzenbidearen osagarritasuna), 13/1992 epaia (sustatzeko ahala), 165/1994 epaia (atzerri-ekintza) eta 76/1988 epaia (eskubide historikoak). Horiei guztiei buruz, estatutuen gaineko bestelako ikuspegi bat ematen du 31/2010 epaiak, bai erreferendum bidez berretsitako estatutu baten lehen inpuñazioa aztergai duelako, bai Konstituzioaren esparruan estatuek duten indarra (alegia, Espainiako ordenamenduan duen tokia) ezberdin tratatzen duen estatutu bat delako.

E. Albertik (2010) adierazitakoari jarraituz,³ Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaiak hiru bereizgarri ditu: argudiatze laburra, izaera apodiktikoa eta prebentzio-asmoa. Laburra izateari dagokionez, kontuan izan behar da Estatutuko 196 manu inpugnatu zirela eta oinarri juridikoek 232 orri *soilik* hartzen dituztela. Halaber, egile horrek erantsi duenez, tonua biribilegia eta zorrotzegia da, eta interpretazio-edukia du, balizko konstituzio-kontrakotasuna aldeztetik saihestea helburu hartuta, bereziki karga identitario handiko arloak jorratzean.

Epaia estatutuaren testutik haratago doa, sistema autonomiko osoari eragiten dio, eta, etorkizunari begira, haren garapena murrizten du. Ondorio globalak kontuan hartuta, garrantzi handiko bi arlo daude: estatu plurinazionala izateko aukera baztertzen du, eta estatutuen konstituzio-funtzioa murrizten du.

Autonomien estatuaren hasierako eraketan Espainiaren eredu ireki bat planteatu zen, askotariko errealitate eta identitateak aitortzen zituen, eta nazionalitate haiek beren erakundeak antolatu zituzten, Konstituzioan aurreikusitakoari jarraituz. 30/2010 epaiak kontzepzio hori galarazten du: Katalunia naziotzat hartzeko eta haren oinarri historikoa aitortzeko edozein asmo eragozten du [epaian jasotako oinarriekin batera, honako gai hauei buruzko adierazpen zorrotzak ageri dira: Espainiaren batasuna, autonomiaren iturri bakarra Konstituzioa dela, Espainiako herria dela subiranotasunaren titular bakarra... Gai horiek guztiak prebentzioz ageri dira, eta emaitza da nazio bakarreko estatuaren kontzepzioa sendotzen dutela].

³ E. Alberti: “El estado de las autonomías después de la STC sobre el Estatuto de Cataluña”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* aldizkaria, 15. zenbakia, 2010 (90-97. or.)

Epaia eztabaidea da, Katalunia nazio dela ez aitortzeari dagokionez (ikuspegi ideologikotik edo historikotik izan ezik). Nazioaren kontzeptua, ikuspegi juridiko-konstituzionalaren arabera, Espainiako nazioari soilik aplikatu ahal zaio. Horren haritik, interpretazio-eraginkortasuna ukatzen die hitzaurrean ageri diren *nazio* eta *errealitate nazional* kontzeptuei, eta oso urrun dago Kanadako Auzitegi Gorenak Quebec-eko auziari buruz emandako irizpenetik.

Halaber, Espainiako Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarria Estatutuaren bidez garatzeko aukera ukatzen dio Kataluniari, irizten baitio lehenengo xedapen gehigarriko eskubide historikoak foru-lurraldeei soilik dagozkiela, eta oso ezberdinak direla Kataluniak dituen eskubideetatik, mendetako erakundeak eta tradizio juridikoa iturburutzat hartuta (zuzenbide zibilarekin, kulturarekin, hizkuntzarekin eta Generalitatea antolatzeako erakunde-sistemarekin lotuta daudenak).

E. Albertik (2010) azpimarratu duenari jarraituz,⁴ *Konstituzioa estutu da nolabait, eta baztertuta geratu da autonomien estatuaren kontzepzio bat, lurralde jakin batzuk nazio gisa berariaz aitortzea bideratzen zuena, identitatearen aitorten horrek subiranotasun propioaren erreibindikaziora edo zuzenean estatu propioa izatera eraman gabe.*

EUSKADIKO ETA KATALUNIAKO PROZESUAK

⁴ 94. orrialdeko 1. oharrean aipatutako obra.

2004ko abenduan, Euskadiko Erkidegoko estatutu politiko berriaren proposamena onartu zuen Eusko Legebiltzarrak; horren ostean, Espainiako Gorte Nagusietara bidali zuten, eztabaidatu eta onets zezaten. 2005eko otsailean Diputatuen Kongresuak ez zuen onartu, EAeko lurraldeen eta Espainiako estatuaren artean elkartze librean oinarritutako harreman berria proposatzen zuela eta hori Konstituzioaren aurkakoa zela iritzita.

Proposamen berriak hiru oinarri zituen: lehenengoa zen euskal herritarrek identitate propioa zutela aitortzea; bigarrenak etorkizunari eta Espainiako estatuarekiko harremanari buruz erabakitze eskubidearen legeko aitorpena zuen helburu; eta hirugarrenak, berriz, Euskal Autonomia Erkidegoa Espainiako estatuarekin libreki elkartutako erkidego bihurtzea zuen xede, baita estatus politiko hori aldatzeko aukera izatea ere, autodeterminazio-printzipioa aplikatzearen bitartez, Kanadako Auzitegi Gorenak ezarritako doktrina oinarri hartuta.

Eskumenak banatzeko metodologia politika publikoetan oinarrituta ezarri zen, ez eskumenen mugaketan oinarrituta, Euskadiri esleitutako esparruetan Estatu zentralaren aldebakarreko esku-sartzeak saihesteko.

Berme juridikoen araubide berriak printzipio hauek zituen oinarri: erakundeak elkarrekin leial izatea, botereen arteko lankidetzeta eta oreka lortzea eta Estatuak EAEn eskumen-esparruan ez eragitea. Horretarako, gatazkak konpontzeko bi mekanismo ezarri ziren: Euskadiren eta Estatuaren artean osatutako aldebiko batzordea eta Konstituzio Auzitegiko sala berezi bat, horretarako berariaz sortua.

Geroago onetsi zen Eusko Legebiltzarraren 9/2008 Legea, bakea eta normalizazioa lortzea helburu hartuta, EAEko erakundeek Estatuarekiko negoziazioak hasteari buruz EAEko gizarteak zuen iritzia ezagutzeko herri-kontsulta arautzen zuena, baina Konstituzio Auzitegiak 103/2008 epaiaren bidez erabaki zuen Konstituzioaren aurkakoa zela lege hori. Jurisprudentiaren bidez ezarritako doktrinak uniformetasun-printzipioa eta herri soberania bakarra, Espainiako nazioarena, ezarri zituen. Lurralde-osotasuna zentzu murriztailean interpretatu zuen. Labur esanda, Espainiako botere publikoek ez dute bideratzen erakunde autonomoek beren etorkizuna libreki erabakitzeko eskubidea egikaritu ahal izatea.

Katalunian, erabakitzeko eskubidearen aldeko bultzada sozialaren ostean, adierazpen politikoak egin zituen Kataluniako Parlamentuak, Kataluniaren subiranotasunaren alde eta erabakitzeko eskubidea egikaritzearen alde. Konstituzio Auzitegiak erabaki zuen Kataluniako Parlamentuaren 2013ko urtarrilaren 23ko 5/X Ebazpenari buruz, zeinaren bidez Kataluniako herriaren subiranotasun-adierazpena eta erabakitzeko eskubidea onartzen baitziren (Konstituzioaren aurkakoa dela adierazi zuen 42/2014 epaiaren bidez).

Hiru gai hauek eztabaidatu ziren funtsean:

1. Ea Parlamentuaren ebazpena Konstituzio Auzitegian inpugnatu ote daitekeen, izaera politikoa baitu.
2. Ea subiranotasun-adierazpena konstituzionala ote den. Demosaren definizioa.
3. Ea erabakitzeko eskubidea egikaritzeko prozesua, planteatu zen moduan, konstituzionala ote den.

Lehenengo gaiari dagokionez, Konstituzio Auzitegiak ondorio juridikoak aitortu zizkion Parlamentuaren ebazpenari, ulertzen baitzuen *esparru juridikoa ez dela agortzen arlo loteslean*. Eraginkortasun juridikoa igarri zuen *Kataluniako herritarrek etorkizun politiko kolektiboa erabakitzeko aukera izate aldera erabakitzeko eskubidea egikaritzeko prozesua hasteko borondatean*.

Bigarren gaiari dagokionez, Konstituzio Auzitegiak erabaki zuen *Kataluniako herria, legitimitate demokratikoagatik, subjektu politiko eta juridiko subiranoa* dela aldarrikatzen duen subiranotasun-adierazpena Konstituzioaren aurkakoa dela (5/X Ebazpenaren lehenengo klausula), Espainiako Konstituzioaren 1.2 eta 2. artikuluen aurkakoa dela iritzita; hau da, Espainiako herriaren subiranotasunaren aurkakoa eta Espainiako nazioaren batasun zatiezinen aurkakoa. Gogora ekarri zuen subiranotasunaren titulartasun eksklusiboari buruz duen doktrina klasikoa (Konstituzio Auzitegiak gai horri buruz emandako doktrinaren adierazgarri gisa, 31/2010 epaia, 12. oinarri juridikoa); alegia, Espainiako herriari dagokiola subiranotasun hori. Hortaz, Konstituzio Auzitegiaren irizpenaren arabera, Konstituzioaren esparruan autonomia-erkidegoei emandako autonomiak ez dakarkie subjektu politiko eta juridiko subirano izatea.

Hirugarren gaiari dagokionez, *Kataluniako herritarren erabakitzeko eskubidea* definitu zuen epaiak, *ez Konstituzioan aitortu gabeko autodeterminazio-eskubidearen adierazpen gisa edo bertan aitortu gabeko subiranotasun-esleipen gisa, baizik eta helburu politiko gisa, eta lortzeko bide bakarra da Konstituzioaren arabera legezkoa den prozesua,*

legitimitate demokratikoaren, pluraltasunaren eta legezatasunaren printzipioak errespetatzen dituen. Epaiak hiru printzipio hauek azpimarratu zituen: legitimitate demokratikoa, elkarrizketa eta legezatasuna.

Elkarrizketaren printzipioari buruz, epaiak argi eta garbi adierazi zuen Konstituzio Auzitegia ez dela estatus juridikoaren aldaketari buruzko gaiak ebazteko egoitza, eta gehienbat gai politikoa denez, egoitza politikoan ekin behar zaiola, hain zuzen ere, elkarrizketaren bidez: *botere publikoek, eta bereziki lurralde-botereek... elkarrizketaren eta lankidetzaren bidez konpondu behar dituzte esparru horretan sortzen diren arazoak. Bestalde, elkarrizketaren kontzeptu zabalak ez du baztertzen erabaki politikoetarako ekimenaren aldetik ekarpenen bat egiteko gaitasuna duen edozein sistema edo erakunde legitimo ezta Konstituzioaren esparrua errespetatzen duen edozein prozedura ere.*

Amaitzeko, epaiak bere ideia nagusia izan daitekeen hori azpimarratu zuen, zehaztuta zer esparrutan gauzatu behar den erabakitzeko eskubidea, erakunde bidez eta Konstituzioa beteta; hala, haren arabera, Gorte Nagusiei aurkeztu behar zaie Konstituzioa erreformatzeko proposamena.

Geroago, Kataluniako Parlamentuak onetsi zuen irailaren 26ko 10/2014 Legea, erreferendum gisakoak ez diren herri-galdeketei eta herritarren parte-hartzerako bestelako formei buruzkoa, eta lege hori partzialki Konstituzioaren aurkakoa zela adierazi zuen Konstituzio Auzitegiak, 2015eko otsailaren 25ean emandako 31/2015 epaiaren bidez. Epai

horretan, Konstituzio Auzitegiak arrazoia eman zion Estatuko Gobernuari; izan ere, epaiaren arabera, erreferendumtzat hartu behar dira hautesleria barne hartzen duten (harekin bat ez egin arren) eta herritarren botoaren bidez egiaztatzen diren (indarrean dauden hauteskunde-prozeduren bitartez ez bada ere) kontsulta guztiak.⁵ Hortaz, Estatuak soilik du kontsulta horiek arautzeko eskumena, eta Estatuko Gobernuak baimendu behar ditu, dagokien lurralde-eremua edozein izanda ere (Katalunia, udalerrikoa edo udalerriz gaindikoa) eta xedea edozein izanda ere (eskumen autonomikoak zein tokikoak izan edo ez izan). Horrenbestez, Konstituzio Auzitegiak bere doktrina berrinterpretatu zuen, edo gutxienez zehaztu zuen, Kataluniako Parlamentuak gehiengo handiz (106 diputatu, Parlamentuko kideen % 78,5) erabakitako interpretazioaren kontrako noranzkoan.

Bestalde, kontsulta-prozesua Konstituzioa erreformatzeko prozedura bihurtzeari buruz, epaiak ezezko erabakia adierazi zuen; izan ere, bertan jasotakoari jarraituz, *Kataluniako Autonomia Erkidegoak erreferendum bidezkoak ez diren kontsultak arautzeko duen eskumenak muga jakin batzuk ditu: (...) eskumen autonomikotik kanpo dago kontsultak egitea, baita erreferendum bidezkoak ez direnak ere, eraketa-prozesuaren bidez erabakitako funtsezko auziei buruzkoak badira eta botere eratzailleen erabakia alde batera uztea badakarte. Konstituzioa errespetatzeak ezartzen du eratutako ordena berrikusteko proiektuak, eta bereziki subiranotasunaren titular bakarraren identitatearen funtsari eragiten*

⁵ 5. oinarri juridikoaren arabera, *botoaren bidez soilik eratu daiteke hautesleriaren borondatea* (Konstituzio Auzitegiaren urtarrilaren 29ko [12/2008](#) epaia, 10. oinarri juridikoa; eta irailaren 11ko [103/2008](#) epaia, 2. oinarri juridikoa). *Sufragioaren bidez soilik egiaztatu daiteke kontsultaren emaitza hautesleriaren borondatearen adierazpen fidagarria dela (ezin da egiaztatu iritzia emateko beste formula batzuen bidez; esate baterako, manifestazio-eskubidea, sinadurak biltzea, iritzi-zundaketak, inkestak eta abar).*

diotenak, argi eta zuzenean gauzatzea, Konstituzioak helburu horietarako ezarritako bidetik... Horrenbestez, Konstituzioaren testuarekin bateragarriak diren bide guztiak onar daitezke, baldin eta Konstituzioa erreformatzeko prozeduren esparruan egiten bada, prozedura horiek errespetatzea ezinbestekoa baita, nolahi ere (Konstituzio Auzitegiaren 103/2008 epaia, 4. oinarri juridikoa).” [4.c oinarri juridikoa, hirugarren paragrafoa]...” (Konstituzio Auzitegiaren 31/2015, 6. oinarri juridikoa).

Halaber, Generalitatearen 129/2014 Dekretua, irailaren 27koa, Kataluniaren etorkizun politikoari buruz erreferendum bidezkoa ez den herri-kontsultaren deialdiarena, baliogabea eta Konstituzioaren aurkakoa zela adierazi zuen Konstituzio Auzitegiak otsailaren 25eko 32/2015 epaiaren bidez; izan ere, hautesleria tartean sartzen zuen kontsulta mota zenez, Auzitegiak berak 31/2015 epaian, erreferendum bidezkoak ez diren kontsulten Kataluniako Legeari buruzkoan, Konstituzioaren aurkakotzat jotako arloan sartzen zen⁶.

Kataluniako Trantsizio Nazionalerako Batzorde Aholkulariaren hitzetan esanda, Konstituzio Auzitegiak, lehen adierazi bezala, Gobernu zentralaren interpretazioa babestu du, eta erreferendum bidezkoak ez diren kontsulten Kataluniako Legearen kontsulta orokorreari buruzko zatia baliogabetu du, edozein lurralde-eremutan dela ere, aurretik eman zuen jurisprudentiaren

⁶ 3. oinarri juridikoaren arabera, 129/2014 Dekretuak, 10/2014 Legean ezarritakoaren babesean kontsulta-deialdia egitean, eta, lege hori garatuz, deitutako kontsulta erregulatzeko berariazko araudia ezartzean, Estatuaren eskumenak urratzen ditu, erreferendumen esparruan; izan ere, erreferendum bat deitu du, Estatuaren ezinbesteko baimenik gabe (alegia, Espainiako Konstituzioaren 149.1.32 artikulua eskatutakoa bete gabe), eta Konstituzioak eskatzen dituen prozedurak eta bermeak bete gabe. Horren haritik, egun bereko 31/2015 epaian Konstituzio Auzitegi honek adierazi bezala, prozedura eta berme horiek izan daitezke soilik Estatuako legegileak ezarri dituenak, haren esku jarri baitu Konstituzioak hauteskunderen prozesua eta bermeak arautzea (Espainiako Konstituzioaren 149.1.1 artikulua, testu bereko artikulua hauei lotuta: 23.1, 81.1 eta 92.3; eta 149.1.32 artikulua).

interpretazio oso murriztailea eginez. Horren ondorioz, Kataluniaren etorkizun politikoari buruzko kontsulta deitzeko dekretua ere baliogabetu du. Hala eta guztiz ere, Konstituzio Auzitegiak elkarrizketa politikoa eskatzen du, eta berariaz adierazten du ezin dela baztertu erabaki politikoetarako ekimenen ekarpena egiten duten sistema eta erakunde legitimoak, ezta konstituzio-esparrua errespetatzen duen prozedurak ere.⁷

Muñoz Machadoren iritziz (2014) autonomien estatuak doitze zorrotza behar du, eta esparru horretan konpondu behar da Kataluniaren erreibindikazioei arreta emateko modua izatea. Baina Konstituzioaren erreformarik egin gabe asmatutako edozein irtenbidek garamatza indarrean dagoen Konstituzioa alde batera utzi eta haren orde z egonkortasunik gabeko artifizio politikoren bat ezartzera.⁸

ESTATUTUEN FUNTZIOA, 31/2010 EPAIAREN ARABERA

Estatutuek lurralde-eraketaren bilakaeran duten tokiari edo funtzioari dagokionez, epaiak, egiaz, haien balioa murrizten du, autonomiak zehaztea eta abian jartzea bideratzen duten piezak diren aldetik, eta estatuaren lurralde-egiturari dakarkioten izaera malgu eta moldagarriaren bidez aniztasuna bideratzen badute ere. Estatutuak Konstituzioaren osagarri dira; hau da, lurralde-antolaketa diseinatzen da Konstituzioaren eta estatutuen arteko lankidetzaren bidez [estatutuen konstituzio-funtzioa deritzon eginkizuna, Konstituzio Auzitegiaren 247/2007 epaian berariaz

⁷ “ El procés per fer la consulta sobre el futur polític de Catalunya: un balanç”. 19. txostena, 2015eko apirilaren 2koa. Bartzelona, Consell Assessor per a la Transició Nacional (36. or.)

⁸ Aipatutako obra: “La cuarta vía”, 7. or.

aitortua, baita Valentziako Autonomia Erkidegoko Estatutuan ere; testu horietan aitortzen da estatutuek iturburuen sisteman duten toki berezia, estatutu horiek egiteko eta erreformatzeko prozedura itun bidez egin behar izatearen ondorioz].

Hain zuzen ere, Rubio Llorente (1989)⁹ izan zen estatutuak berariazko konstituzio-dukia eta indar arautzailea zuten arautzat hartu zituen lehenengo egileetako bat, eta hark adierazi zuenez, *autonomia-estatutuak erabateko Konstituzioan integratuta egoteak eragiten du estatutu horiek estatuko legeen baliozkotasuna neurtzeko erreferentzia izatea.*

Alabaina, Miguel A. Aparicio Perezen (2011) hitzetan,¹⁰ *31/2010 epaia autonomia-estatutuetatik sortutako kontzeptu-kategoriak eta arau-ondorioak eraisteko proiektu zabal bat aplikatzeko saialdia izan da; izan ere, autonomia-estatutuak, konstituzionaltasunaren blokea deritzona osatzeaz gainera, 1978ko Espainiako Konstituzioaren estatu-ereduaren garapenerako arau funtzional egokiak dira, eta horrenbestez, hura bideratzeko itun konstituziogilean parte-hartzaile.* Egile horrek zuzen azaltzen du Konstituzio Auzitegiak adierazten duela, besterik gabe, estatutuek beren tokia betetzen dutela antolamendu juridikoan, lege organiko huts gisa, hierarkia-printzipioen mende, Konstituzioarekiko erlazioari dagokionez, eta lehia-printzipioen arabera, beste legeko arauarekiko harremanetan.

Horren haritik, ez da ahaztu behar Estatu Kontseiluaren 2006ko otsailaren 16ko irizpena (Konstituzioaren erreformari buruzko txostena). Irizpen

⁹ Rubio Llorente, "El bloque de la constitucionalidad", REDC, 27. zenbakia, 1989.

¹⁰ M.A. Aparicio: "Posición y funciones de los EEAA en la STC 31/2010". REAF, 12. zk., 2011.

horretan ateratzen den ondorioa da prozesu autonomikoa amaitu behar dela autonomia-erkidegoen arteko simetriaren arabera, eta Estatu zentralaren zuzendaritza gorenaren mendean. Estatu Kontseiluak Konstituzioaren erreforma eskatzen du, estatutuak erreformatzeko boterea Konstituzioaren barruan egon dadin, xedapen-printzipioa ezabatuta¹¹. Alabaina, Konstituzio Auzitegiak hartu duen bidea da eskumenen administratzaile bakarra izatea: Konstituzioarekin kontrastatzen ditu, eta estatututik ezabatzen du Gorteek emandako lege organiko bati dagozkion ahalmenak gainditzen dituen edozein indar arautzaile.

Kataluniako Estatutuari buruzko epaia eman aurretik, doktrinaren sektore batek¹² adierazi zuen estatutuen zeregina *antolaketa* hutsa dela: autonomia-erkidegoaren egitura organikoa eratzeko arauak dira, eta autonomien eskumenak zehazten dituzte, Konstituzioak emandako esparruaren barruan. Epaia osteko antolamenduan egiaztatu denez, estatutuen ikuspegi murriztaile hori ere ez du bete Estatuko legegileak; izan ere, antolaketaren esparruko hainbat lege onetsi ditu, CORA taldean ateratako ondorioen mesedetan, eta, 149.1.18 eta 149.1.13 artikuluetan jasotako tituluen bidez, are eta gehiago murriztu dute hasiera batean erakunde-arau autonomikoaren funtsa zirudien eremu mugatu hori.

JURISPRUDENTZIAREN INTERPRETAZIOA, KONSTITUZIOAREN MUTAZIO

GISA

¹¹ Estatu Kontseiluak defendatzen duen prozedura da Konstituziora eramatea eskumenak mugatzeko sistema guztia; hartara saihesten da estatutuen erreformen bidez eskumenak zabaltzea, Konstituzioak ezarritako mugak urratuz.

¹² Besteak beste, Muñoz Machado eta Ignacio de Otto

Agerian jartzen ari gara Konstituzioari buruzko jurisprudentziak autonomia-estatutuen izaeraren mutazioa eragin duela Konstituzioan.

Doktrina zientifikoak askotariko adierazpenak egin ditu, konstituzioen mutazioak direla eta. Esate baterako, Bockenfordek (2000)¹³ ulertzen du konstituzioen interpretazioek ez dutela konstituzioen mutaziorik bideratu behar. Izan ere, hala eginez gero, Konstituzio Auzitegiaren interpretaziorako eskumena Konstituzioa aldatzeko eskumen bihurtuko litzateke, eta horrenbestez, botereen antolaketaren konstituzio-egitura aldatuko litzateke. Horren aurka, doktrinaren zati handi batek adierazten du mutazioa egiaz planteatzen dela Konstituzioaren interpretazioaren esparruan eta jurisdikzio konstituzionalak baliozkotu behar duela mutazio hori. Hortaz, berriro nabarmentzen da zer betekizun duten konstituzio-azitegiek, mutazioak sortzen dituzten interpretazioak zehatzeko azken instantzia gisa.¹⁴

Ackermanek (2011), bestalde, Amerikako Estatu Batuetako Konstituzioa, konstituzio bizia, gogora ekarri du: *kanon operatibo* bat du oinarri, eta oinarri horrek biltzen ditu kanon ofiziala (testu idatzia eta zuzenketa formalak), *aurrekari judizial gailenak* (kanon ofizialak baino pisu eta garrantzi handiagoa dutenak) eta lege nagusiak (oinarrizko printzipioak), baina *indarrean dagoen Konstituzioan funtsezko aldaketak egiteko bide nagusietako bat ebazpen judizialak dira, eta ez zuzenketa formalak*. Egile horren aburuz, jurisdikzio-interpretarearen eginkizuna da gizartearen

¹³ Bockenforderen aipamena artikulua honetan jasota dago: Goran Rollnert Liern: “La mutación constitucional, entre la interpretación y la jurisdicción constitucional”. REDC, 101. zk., 2014 (137. or.).

¹⁴ Goran Rollnert Liern: “La mutación constitucional, entre la interpretación y la jurisdicción constitucional”. REDC, 101. zenbakia, 2014

babesa duten interpretazioen legitimitate konstituzionala aitortzea, gehiengoak Konstituzioa aldatzeko duen borondatea bidezkotzat hartzeko, erreforma egiteko prozeduratik kanpo. Beraz, gizartearen gehiengoak da Konstituzioaren interprete gorena, eta epaile konstituzionalak haren adierazpideak besterik ez dira.

Hortaz, Konstituzio Auzitegiaren jarrerak eta haren benetako izaerak binomio hau du ardatz: botere konstituziogilea eta botere eratuak. Garcia de Enterriak ez zuen oraintxe adierazi Konstituzio Auzitegia botere konstituziogilearen eskudun formala izateko ideia. Hartara, konstituziogileak Auzitegiaren esku jartzen du interpretazio-funtzioa, etengabe berrinterpretatzen den konstituzio baten esparruan, konstituzio bizi gisa, baldin eta konstituziogileak erreformaren bideari heltzen ez badio, Auzitegiaren interpretazioa indargabetzeko. Konstituziogilearen pasibotasun horrek onarpena dakar, jurisprudentziaren bidez egindako interpretazio berriaren isilbidezko legitimazioa. Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaiak ere hala onartu zuen, 57. oinarri juridikoan Auzitegiak bere burua definitu baitzuen, botere konstituziogile luzatu edo eratorri gisa: *Konstituzio Auzitegiak baino ez du Konstituzioaren kategoria eta printzipioen benetako definizio eztaba daezina- emateko eskumena. Konstituzioaren mendeko edozein arauk, hain zuzen ere Konstituzioaren mendekoa izateagatik, ezin du botere konstituziogile luzatu edo eratorriaren eginkizuna bete eta konstituzio-kategoria batek izan ditzakeen zentzuetako baten alde egin. Zeregin hori Konstituzio Auzitegiarena soilik da.* Halaber, Konstituzio Auzitegiaren 198/2012

epaiak¹⁵ ukatzen du legegintzaren bidez konstituzio-mutazioaren aukera soila, baina Konstituzioa *zuhaitz bizia* dela azpimarratzen du: interpretazio ebolutibo baten bidez, bizitzaren errealitateetara egokitzen da, eta Konstituzio Auzitegiak *eguneratze horiek Konstituzioarekin bat datozela kontrolatzen duenean, araei edukia ematen die, Konstituzioaren testua irakurri ahal izateko, gaur egungo arazoei erreparatuta, eta oraingo gizartearen eskakizunak –ordenamendu juridikoaren funtsezko arauak erantzun behar dituenak– kontuan hartuta. Bestela, hitz hilak izateko arriskua sortuko da (9. oinarri juridikoa).¹⁶*

Esan dezakegu estatutuen funtzioak, Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaiaren ostean ageri den moduan, eta haien izaerak ez dutela mutazio handirik izan, orain arteko ereduarekin alderatuta, eta Konstituzio Auzitegiaren 247/2007 epaiak jaso zuela jada eredu hori, modu paradigmaticoan.

Estatutuen izaerak, ia konstituzioen parekoak, mutazioa izan du, batez ere Euskadin eta Katalunian; izan ere, lurralde horietan, lehen azaldu dugun moduan, gehiengoak ad intra konstituziotzat hartzen zituen, eta ad extra indar loteslea irizten zieten.

Mutazio horrek, Eusko Jaurlaritzaren iritziz, ez du legitimitaterik, ez baitu aintzat hartzen erakundearen oinarria (alegia, gauzen pertzepzioan

¹⁵ Konstituzioaren interpretazioari buruz, interesgarria da Konstituzio Auzitegiaren 198/2012 epai hori, sexu bereko pertsonen arteko ezkontzaren kasuan Auzitegiak egin zuen interpretazio ebolutiboari buruzkoa, eta ondorengo oharrean ikusten denez, Aragón Reyesen boto partikularra, interpretazio horren mugak hizpide hartuta.

¹⁶ Epai horretan, hiru boto partikularrek adierazi zuten Konstituzioaren irakurketa ebolutiboak haren mutazioa zekarrela. Aragón Reyesek bere boto partikularrean azaldu zuenez, irakurketa ebolutibo hori eginez gero, Konstituzio Auzitegia botere eratu izateari utzi eta botere konstituziogile iraunkor bihurtuko litzateke.

gertatutako aldaketak jurisprudentziaren bidez jasotzea, arauan aintzat hartzeko, erreformatzeko ezarritako prozeduretara jotzeko premiarik gabe).

Dagokigun kasuan, ia konstituzioen parekoak ziren estatutuen izaera galtzea ez dator bat dagozkien eremuetan haiei buruz gizarteak eta erakundeek duten pertzepzioarekin, bakoitzaren eremuko sistema arauemaile eta instituzionalaren arau gailenak baitira. Horregatik, gizartearen babesik gabe, bizitzako errealitateekin bat egin gabe, gizarte-pertzepzioan mutaziorik gabe, ez da bidezkoa auzitegiek baliozkotzea. Oinarririk gabe, ez dago ondoriorik; eta ondorioak gertatuz gero, subjektu politikoaren protagonismoa usurpatzen dute auzitegiek. Horixe da, gure iritziz, Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaiarekin gertatu dena, besteak beste, autonomia-estatutuen ia konstituzioen pareko funtzioak ukatzeari dagokionez; bereziki, nazionalitate berezietan oinarritutako autonomia-erkidegoen kasuan, eta Euskal Herriaren kasuan, Konstituzioak aitortutako eta babestutako eskubide historikoak ere funtsezkoak dira, eta EAEko eta Nafarroako estatutuei dagokie horiek guztiak oro har eguneratzea.

***ESKUMENEN, ERAKUNDEARTEKO HARREMANEN ETA ESKUMEN-ARLOEN
TIPOLOGIA KONSTITUZIO AUZITEGIAREN 31/2010 EPAIAN***

31/2010 epaiaren hainbat edukien artean, azpimarratu nahi dugu eskumen-esparruari dagokiona, garrantzi berezia baitu. Eskumenei dagokienez, lehen ere esan dugu eskumen-titulu jakin batean jasota dauden ahalmenak zehazteko edozein aukera ukatzen diela epaiak estatutuei; Konstituzio Auzitegiari dagokio funtzio hori, Konstituzioarekin

kontrastatuta. Eskumen-gaiak banakatzeak ez du balio handirik; izan ere, Konstituzio Auzitegiak interpretaziorako soilik den balioa esleitzen dio, eta horrek ez du eragozten Estatuaren eskumenen esku-sartzea, beste eskumen-titulu batzuk oinarri hartuta. Konstituzio Auzitegiak ahazten du konstituzionaltasunaren blokean estatutuak daudela eta dagokion interpretazio-funtzioa konstituzionaltasunaren blokeak osatzen duten eskumen-tituluak argitzeko dela (ez da ahaztu behar estatutuak ere estatuko arauak direla, Estatuaren baimenarekin onetsiak).

Konklusioa aurreratuz, ulertzen dugu epaiak ondorio hauek dituela: **(1)** autonomien estatua ezin da garatu estatutuen erreformen bidez, eta haietan xedapen-printzipioa erabat desagertzen da. Garatzeko bide bakarra da Konstituzio Auzitegiaren ekintza zuzena; horrenbestez, Konstituzioaren interpretea izateari utzi eta Konstituzio transubstantziatu bihurtzen da. Hau da, botere konstituziogile iraunkor bihurtzen da (M.A. Aparicio, 2011)¹⁷. Esan bezala, Konstituzioaren mutazio faltsua da, gizartearen babes nahikorik ez baitu eta Konstituzioari buruzko jurisprudentzia hutsaren bidez sortu baita; eta **(2)** autonomia-estatutuen eskumen eksklusiboak desagertzen dira, estatutuek arautzeko gaitasuna galdua, horrek gaitasuna ematen baitio Estatuari edozein gaitan eskua sartzeko, eskumen-titulu horizontalak baliatuta.

Ondoren erreparatuko diegu, labur bada ere, epaian jasotako zenbait oharpenei, eskumenen tipologiari eta auzitan ibilitako Kataluniako Estatutuan jasotako eskumen-esparru batzuei buruz, kontuan hartuta

¹⁷ Aipatutako obra *supra* 4, 40. or.

eskumen-esparru zehatzetan Konstituzio Auzitegiak adierazten duela eskumenen tipologia aztertzean egin duen interpretazioa.

(a) Eskumenen tipologia

Eskumen eksklusiboak: interpretazio-epai baten bidez zapuzten du autonomia-erkidegoen zenbait eskumen-esparruren eksklusibotasuna Estatua kanpoan utzita bermatzeko xedea, ez baitu eragotziko batera gertatzen diren eskumenen bidez sortutako estatu-eskubidearen aplikazioa.

Eskumen partekatuak: baliogabetzen du Estatutuan aipatzen diren estatu-oinarrien kontzeptu konstituzionala (Estatutuan zehazten dira Estatuak lege-mailako arauen bidez ezarritako printzipio edo gutxieneko arau komunetan), eskumenaren irismena eta edukiaren definizioa Estatuari esleitzen baitzaizkio, hura oinarriak emateko ahalaren titularra izanez gero.

Eskumen betearazleak: Konstituzio Auzitegiak adierazitako interpretazio-epaiaren ondorioz, eskumen betearazleak ez dio Generalitateari esleitzen irismen orokorreko erregelamenduak emateko ahala; barne-antolamendurako erregelamenduak eta eskumen betearazlearen antolamendu funtzionalerako erregelamenduak soilik eman ditzake.

(b) Erakundearteko harremanak

Epaian jasotako interpretazioak adierazten du Kataluniako Estatutuan jasota dauden Generalitatearen erakunde-harremanei buruzko xedapen orokorrak hartu behar direla Estatuko legegileari emandako gomendio politikotzat, baina ez dutela eraginkortasun juridiko zuzenik, Estatuko legegileak araudian sartu beharko baitu. Egingo da, betiere, *aplikatu beharreko legedian ezarritakoaren arabera*, eta legedi hori Estatuko legedia izango da nahitaez, *Estatuarenak baitira aipatzen dituen organo eta erakundeak, eta, horren ondorioz, Estatuari dagokio kasu bakoitzean askatasun osoz gauzatzea edo ez gauzatzea adierazitako parte-hartzea, haren irismen zehatza eta egituratzeko berariazko modua.*

- Epaiak gaineratzen duenez, estatuko legediak arautzen ez badu, ez da eraginkorra izango Estatutuan aurreikusitako parte-hartze organiko eta prozedurakoa Estatuko erakundeetan. Dena dela, parte-hartze hori ezin da izan Estatuaren organo erabakitzaileetan, baizik eta kontsulta- eta aholku-organoen soilik; izan ere, lehenengo kasua (organo erabakitzaileetan parte hartzea) *aztoragarria izango litzateke eskumen-esparru propioak zuzen eta egoki mugatzeko, eta, azken finean, ardua demokratikoa duten subjektuen artean boterearen lurralde-banaketa eraginkorra egiteko.*

Labur esanda, Generalitatearen parte-hartze organiko eta prozedurakoa estatuko legediak arautu behar du, parte-hartze hori ezin da izan Estatuaren organo erabakitzaileetan, eta ezin du

eragotzi edo kaltetu Estatuaren eskumenen egikaritze aske eta osoa.

- Oharpen bera egiten du Konstituzio Auzitegiko magistratuen eta Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiko kideen izendapenean parte hartzeari buruz. Ulertzen du, alde batetik, parte-hartze hori, zeharka, bermatzen duela Espainiako Konstituzioak, 122.3 eta 159.1 artikuluek Senatuari esleitutako izendatzeko ahalaren bidez, autonomia-erkidegoek ganbera horretan parte hartzen baitute (Espainiako Konstituzioaren 69.5 artikulua), eta erakunde horretan modu ezin hobean ahokatzeko baita Estatuko organoen funtzionamendua arautzeko interes legitimoa. Eta parte-hartzea, halaber, *gaiari buruz Konstituzioak agindutakoa errespetatzea oinarri hartuta, Konstituzio Auzitegiaren kasuan zehaztu da maiatzaren 24ko 6/2007 Lege Organikoan, erakundearen lege zuzentzailea erreformatzekoan.*

- Lankidetzaren mekanismo aldeaniztunei dagokienez (bereziki arloko biltzarrak), Konstituzio Auzitegia haien borondatezko izaeraren aldekoa da. Horren ondorioa da mekanismo aldeaniztun horietan hartutako erabakiak ez direla juridikoki lotesleak, ezin zaizkiela inolaz ere inposatu haietan parte hartu ez dutenei, eta lankidetzaren emaitza edozein izanda ere, eskumenaren titularra ez dela aldatzen.

- Aldebiko lankidetza-mekanismoei dagokienez (Generalitatearen eta Estatuaren arteko aldebiko batzordea),- bi gobernuen arteko *harremanen esparru orokor eta iraunkor* gisa ulertu behar dira. Lankidetza hori *ez da Konstituzioaren aurkakoa, interpretatzen baita ez dituela baztertzen beste harreman-esparru batzuk, eta ez zaiola batzorde horri beste funtziorik ematen, bi gobernuen eskumen xedaezinen esparruko borondatezko lankidetza baino. Horren ondorioz, parte-hartzearen eta Estatuaren eskumenak egikaritzean lankidetzan jardutearen helmenak ez du Konstituzioa urratzen, ez baitu eragozten, ezta kaltetzen ere, Estatuak bere eskumenak askatasunez eta osorik egikaritzea.*

- Azken lankidetza-mekanismo gisa, Estatutuak aurreikusten du zer kasutan egin ditzakeen Generalitateak txosten erabakigarriak. Estatuko Gobernuak ez baditu txosten horiek kontuan hartzen, horretarako arrazoiak eman beharko ditu Generalitatearen eta Estatuaren arteko aldebiko batzordean (hala gertatzen da estatu-esparruko joko eta apustuen modalitate berriak baimentzeko kasuetan, baita Estatuak Europar Batasunaren aurrean dituen jarreraren eraketan ere, Autonomia Erkidegoaren eskumen eksklusiboari eragiten badie). Konstituzio Auzitegiak adierazi du posizio erabakigarria ez dela posizio loteslearen baliokide. Hortaz, Estatuko Gobernuak askatasunez erabaki dezake ez babestea, baina horren zioak argitu behar ditu. Posizio erabakigarriarekiko desadostasunaren zioak adierazteko betebeharra lankidetza-mekanismo gisa eratu daiteke Autonomia Erkidegoaren interesak kaltetzen diren edo kaltetu daitezkeen kasuetan, baina Estatuak ez

da inolaz ere lotuta geratuko, bere eskumenak egikaritzeko erabakia hartzean. Epaiak eransten duenez, *gainontzean, Autonomia Estatutua, Autonomia Erkidegoko oinarrizko erakunde-araua den aldetik, Konstituzioaren ikuspegitik ez da toki desegokia horrelako mekanismoak jartzeko, errekurritutako xedapenean egiten den modu orokorrean.*

- Europar Batasunarekin lotura duten gaietan, Kataluniaren eskumenei edo interesei eragiten dieten kontuetan, Generalitateak parte hartuko du *Estatutuan eta estatuko legedian ezarritako moduan*. Horren ondorioz, lehen adierazi bezala, estatuko legediari dagokio parte-hartze horren kasu, modu eta baldintza zehatzak askatasunez zehaztea. Azken batean, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko lankidetzaz nazioarteko itunekin lotuta proiektatzea galarazten ez duen jurisprudentzia-doktrina berresten da. Horrenbestez, autonomia-erkidegoek parte har dezakete itunak prestatzeko prozesuan, baldin eta Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikuluko estatu-eskumena urratzen ez badute.

- Halaber, irizpena eskatu zaio Konstituzio Auzitegiari, Kataluniaren eskumenekin edo interesekin lotutako gaietan Europar Batasunaren aurrean Estatuak dituen jarreraren eraketan Generalitateak parte hartzeari buruz, eta, Konstituzio Auzitegiak zehaztu duenari jarraituz, ez dakar, eta ezin du inolaz ere esan nahi, jarrera horien eraketan Autonomia Erkidegoari aldebakarreko parte-hartzea esleitzen zaionik, eta beste autonomia-erkidego batzuen parte-hartzea baztertzen denik, haien eskumenekin edo interesekin

lotutako gaietan. Are gehiago, esan dugu Estatuak Europar Batasunarekiko konpromisoak bere gain hartzen dituenean, autonomia-erkidegoen adostasun ahalik eta handiena bilatu behar duela (Konstituzio Auzitegiaren 128/1999 epaia, uztailaren 1ekoa, 10. iturri juridikoa). Parte-hartzea izango da Estatutuan eta estatuko legedian ezarritako xedapenen arabera, Espainiako Konstituzioaren 149.1 artikulua esleitutako eskumenen babesean. Eskumen horiek bat datoz Europako Erkidegoko politikekin; izan ere, Estatuak Europar Batasunaren aurrean izango dituen posizioak eratzeko prozesua da.

- Jarrera berdina ageri da EBren aurrean jardungo duten espainiar delegazioetan autonomia-erkidegoen parte-hartzeari dagokionez; izan ere, Konstituzio Auzitegiaren epaiaren arabera, *Estatuari dagokio, Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikulua bidez gordetako eskumena egikaritzean, Estatutuan adierazitako parte-hartzeen kasu, modu eta baldintza zehatzak erabakitzea. Orobat, parte-hartze horiek ezin diote kendu estatuari eremu horretan erabakitzeke ahalmen eskusiboa.*

(c) Hizkuntza-gaitasunak

- Hizkuntza-gaitasunen arloan eskumenak partekatuak dira; beraz, nola Estatuak hala autonomia-erkidegoek eragin dezakete arauketan. Hizkuntza aukeratzeko eskubidea estatu-administrazioan egikaritzeko ahalmena Estatuaren esku dago. Horren haritik, katalanari dagokionez, Konstituzioaren aurkakotzat jo da

Kataluniako administrazio publikoetan eta komunikabide publikoetan katalana *lehentasunez erabiltzeko* hizkuntza gisa kalifikatzea.

- Estatutuaren bidez hezkuntzaren alorrean katalanari esleitutako komunikazio-hizkuntza eta ikaskuntza-hizkuntza izaerari buruzko interpretazio-epaia: Katalana komunikazio-hizkuntza eta ikaskuntza-hizkuntza izan behar da; baina ez da izan behar funtzio horiek betetzen dituen bakarra, gaztelaniak ere funtzio berberak baititu, azken hori ere Kataluniako hizkuntza ofiziala den aldetik.

(d) Autogobernu-erakundeak

- Estatutu Bermeen Kontseiluari dagokionez, epaiak adierazten du Kontseiluaren irizpenei izaera loteslea esleitzea Konstituzioaren aurkakoa dela. Izan ere, ulertzen du, irizpena alde aurrekoa izanez gero, Espainiako Konstituzioaren 23. artikuluari eragingo liokeela, eta Parlamentuaren eskumenen eta parte-hartze politikorako eskubidearen murrizketa onartezina izango litzateke; aitzitik, irizpena geroagokoa izanez gero, Konstituzio Auzitegiaren funtzioekin bat etorriko litzateke, eta erakunde horrek lege-indarrei buruz duen monopolioa kaltetuko luke.

- Sindic de Greuges kontuan hartuz gero, berriz, haren funtzioek ezin dute mugatu herriaren defendatzailearen ikuskapen-jarduera; hortaz, funtzioaren eskusibotasuna Konstituzioaren aurkakoa dela

adierazten du epaiak, administrazio autonomikoari dagokionez, eskubide konstituzionalei eragiten baldin badie.

(e) Tokiko eskumenak

Udal-autonomiari dagokionez, interpretatzen du Estatutuak ezin dituela ordezkatu Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legeak finantza-kontrolari buruz ezarritako estatu-ahalak.

(f) Botere judiziala

- Justizia Kontseilu autonomikoa: Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiarekin loturarik gabeko Justizia Kontseilu autonomikoa soilik onartzen du; bestela, Konstituzioaren aurkakoa izango litzateke Kataluniako Justizia Kontseilua, Botere judizialak organo bakarra izan baitezake (Botere Judizialaren Kontseilu Nagusia, alegia). Konstituzio Auzitegiak adierazitakoari jarraituz, Botere Judizialeko jurisdikzio-organismoak gobernatzeko funtzioa bete dezakeen organorik ez dago. Bigarrenik, Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiaren estatutua eta funtzioak legegile organikoarentzat berariaz gordeta daude, eta Kontseiluaren egitura eta funtzioak zehatz ditzaken lege bakarra Botere Judizialaren Lege Organikoa da. Doktrinaren zati baten aburuz,¹⁸ Konstituzio Auzitegiak ez dio Justizia Kontseiluaren existentzia Konstituzioaren aurkakoa denik,

¹⁸ Manuel Gerpe Landín, Miguel Angel Cabellos: REAF, 12. zk., 2011ko martxoa (302-330. or.).
Miguel A. Aparicio Pérez: Revista catalana de dret públic | Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010.
José M.^a Porras Ramírez: REAF, 12. zk., 2011ko martxoa (331-362. or.).

baina erakunde horren mutazioa eragiten du, arlo zehatz batzuk Konstituzioaren aurkakoak direla adierazita (erakundearen leherketa kontrolatu baten moduko amarrua), eta beste organo ezberdin eta ustekabeko bat sortzen du (Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, 2010)¹⁹.

- Justizia Administrazioaren mendeko funtzionario autonomikoen kidegoak: Konstituzio Auzitegiak ulertzen du kidego horiek sor daitezkeela, Botere Judizialaren Lege Organikoak aukera ematen badu, eta bertan jasotako baldintzen arabera.

(g) Urak

Uretako poliziaren eskumen betearazleak izango dira, betiere, uren Estatuko legegileak zehaztutako esparruan.

Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaiaren ostean, 30/2011 eta 32/2011 epaietan (Andaluziako Estatutuan eta Gaztela eta Leongo Estatutuan arro hidrografikoetako uren eskumen eksklusiboak direla-eta, erkidegoz gaindikoak barnean hartuta), Konstituzio Auzitegiak 31/2010 epaian emandako doktrinari eutsi zion: desegokitzat hartu zuen estatutuetan eskumenak mugatzeko lurralde-irizpidea zehaztea, Espainiako Konstituzioaren 149.1.22 artikulua Estatuentzat gordetzen baitu, eta uren alorreko Estatuko legegileak egin baitu. Aipatutako epai horietako bakoitzean aztertu zuen zer lotura ageri den dagokion Estatutuaren eta Espainiako Konstituzioaren 149.1 artikulua bidez Estatuentzat diren

¹⁹ Miguel Ángel Cabellos Espiérrez: “Poder judicial y modelo de estado en la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. Revista catalana de dret públic, 2010. Especial Sentència sobre l’Estatut.

eskumenen mugaketaren artean. Berrito adierazi zuen estatutuak lagungarriak direla Estatuaren eskumenak zehazteko, baina horrek ez duela esan nahi Estatuaren eskumenak esleitzeko arau direnik, ezta Estatuaren eskumenak egikaritzeko arau ere, haien helmenari buruzko zehaztapenen bat baino ezin baitute egin.

(h) Kreditua, bankuak eta aseguruak

- Esparru honetan kreditu-erakundeen, kreditu-kooperatiben, pentsio-plan eta -funtsen erakunde kudeatzaileen, eta aseguru erakundeen egiturari, antolaketari eta funtzionamenduari buruzko eskumen partekatua garatzen da, estatu-oinarrien arabera, Estatuaren oinarrizko legegileak arlo honetan adierazitako oinarrien definizioan eta edukietan.

- Aurrezki-kutxetan, Konstituzio Auzitegiak ulertzen du Kataluniako Estatutuak konexio-gunea (egoitza) zehatz dezakeela, Autonomia Erkidegoari funtzioak esleitzeko; baina horrek ez dio eragiten Estatuaren oinarrizko eskumenari, eta azken horrek barnean hartzen du Estatuak egoki iritzitako konexio-gune gehigarriak zehaztea.

(i) Kultura

Enric Fossasek (2010) adierazitakoari jarraituz,²⁰ kulturaren alorreko eskumen eskusiboaren onarpenak ez dio eragotzi Konstituzio Auzitegiari, manua Konstituzioaren aurkakoa dela adierazi gabe, eskumenaren izaera partekatua berrestea (Espainiako Konstituzioaren 149.2 artikulua onduz) eta Estatuaren beste eskumen batzuen (Espainiako Konstituzioaren 149.1 artikulua) proiektioa onartzea kulturaren alorreko eskumen autonomiko “esklusibo” horretan. Gehienbat sustapen-jardueraren bidez egikaritzen den arlo honetan eskumen partekatuek eragiten dituzten ondorioak ikusita, eta ia hogeita hamar urteko garapen autonomikoaren esperientziaren ostean, Estatuaren erreformaren helburua zen Estatuak Katalunian kultura-alorrean egiten duen inbertsioak Generalitatearen alde aurreko adostasuna izatea (Kataluniako Autonomia Estatuaren 127.3 artikulua) Autonomia Erkidegoko kultura-politika propioaren araberakoa izan dadin, harentzat mendeko eginkizuna gordeta. Horregatik, Konstituzio Auzitegiak errefusatu du, interpretazio-epaiaren bidez; izan ere, adierazi du xedapen hori ez dela Konstituzioaren aurkakoa, baldin eta interpretatzen bada eskatutako adostasun hori ez dela beharrezkoa, ezta ezinbestekoa ere, eta adostasun hori gabe ere Estatuak ez lukeela eragozpenik izango Katalunian kultura-alorreko ondasun eta ekipamenduetan inbertsioak egiteko.

(j) Izen eta argibide geografikoak

²⁰ Enric Fossas: “Competencia en materia de cultura. Comentario a la STC 31/2010”, Revista catalana de dret públic, 2010. Especial Sentència sobre l’Estatut.

Epaiak interpretatzen du Generalitatearen eskumen betearazleak direla estatuko legeek xedatuen arabera, Estatuak esleitu behar baitu kudeatzeko eta kontrolatzeko ahalmenen egikaritzea. Estatu-esparrura bidaltzen ditu, halaber, erkidegoz gaindiko eremuko kontseilu arautzaileetan Autonomia Erkidegoaren parte hartzeak.

(k) Hezkuntza

Unibertsitatez kanpoko hezkuntzan eskumen eksklusiboa izateak ez du eragozten Estatuaren zenbait tituluren bidezko eragina (Espainiako Konstituzioaren 27., 81.1 eta 149.1.30 artikuluen bidez) eskumen horren barruko arloetan: irakaskuntzaren programazioan partaidetza- eta kontsulta-organoak arautzea; haur hezkuntzako lehenengo zikloko hezkuntza-edukiak zehaztea; ikastetxe publikoen sorrera, antolaketa eta erregimena; hezkuntza-sistemaren ikuskeraketa, barne-ebaluazioa eta kalitatea bermatzea; irakaskuntzaren sustapenaren, beken eta laguntzen erregimena; irakasleen etengabeko prestakuntza; hezkuntza-zerbitzuak eta eskolaz kanpoko jarduerak; aurrez aurrekoa ez den irakaskuntzaren antolaketa-arloak.

Horrenbestez, Estatuarentzat gordetako eskumen horiek ez dira hutsaltzen Estatutuan eskumen autonomiko jakin batzuk eksklusibotzat kalifikatu arren; izan ere, *adierazpen horren zentzua eta irismena izan daiteke soilik Kataluniako Autonomia Estatutuaren 110. artikulua oro har jasotzen duena, Konstituzioaren arabera interpretazioan (59. eta 64. oinarri juridikoak)*. Halaber, oinarri

orokor hau aplikatzen du: *Kataluniako Autonomia Erkidegoarenak izan daitezkeen eskumenei dagozkien funtzioak izango dira, betiere, Konstituzioaren interpretazioaren ondorio direnak soilik. Horretarako, Auzitegi honi dagokio interpretazioa egitea, eta, Konstituzioa erreformatzen ez bada, haren edukia eta irismena izango da gure jurisprudentziaren bilakaerak berak sortzen duena.*

(l) Unibertsitateak

Unibertsitatearen alorreko eskumenari dagokionez, Konstituzio Auzitegiak berriro adierazi ditu eskumen eskusiboen helmenari eta haiei buruz egin behar den interpretazioari buruz jasotako oinarriak. Halaber, azpimarratu du doktrina konstituzionala Estatutuaren bidez harri bihurtzeko arriskurik ez dagoela; izan ere, *Kataluniako Autonomia Erkidegoarenak izan daitezkeen eskumenei dagozkien funtzioak izango dira, betiere, Konstituzioaren interpretazioaren ondorio direnak soilik. Horretarako, Auzitegi honi dagokio interpretazioa egitea, eta, Konstituzioa erreformatzen ez bada, haren edukia eta irismena izango da gure jurisprudentziaren bilakaerak berak sortzen duena.*

(m) Kirola

Inpugnatu zen soilik Generalitatearen parte-hartzea *kirola garatzea xede duten* Europako erakundetan, edo, oro har, nazioarteko erakundetan. Konstituzio Auzitegiak ulertzen du parte-hartze horrek ez dakarrela Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikulua bidez

Estatuarentzat gordetako ahalen egikaritzea. Horrenbestez, haren interpretazioari jarraituz, ezin du baldintzatu Estatuak eskumen hori askatasunez eta osorik egikaritzea, eta Estatuari dagokio eskumen horren helmena eta modalitateak arautzea.

(n) Immigrazioa

Konstituzio Auzitegiak interpretatzen du Estatutuan jasotako ahalek ez diotela esleitzen Generalitateari immigrazioaren alorreko eskumenik (Estuari soilik dagozkio); garrantzitsuena ez da dagokion alorraren edo eskumen-titularen izena, Autonomia Erkidegoari Estatutuaren bidez esleitutako eskumen edo ahal zehatzen benetako helmena baizik.

Epaiak oreka defendatzen du immigrazioaren alorreko Estatuaren eskumenaren eta arloko eskumen autonomikoen artean, bai politika publikoetan (hezkuntza, gizarte-laguntza, osasuna, etxebizitza, kultura eta abar), bai lan-arloko legeria betearaztean.

Gizarte-integrazioari dagokionez, kontua da arloko eskumenak dituzten administrazioek eman ditzaketen laguntza-neurrien multzoa zehazteaz gainera, alde aurretik eskubideak egikaritzeko araubidea bera ere zehaztea. Ezerk ez du eragozten eskumen horiek bereziki etorkinen integrazioaren alde egikaritzea.

- Lanerako baimenei dagokienez, Konstituzio Auzitegiak ulertu zuenez, Estatuak, *atzeritar etorkinen araubide juridikoaren*

erregulazioa partekatzen dutenen artean lehenetsuneko eskumenaren titular den aldetik, ezin ditu erabat ahaztu autonomia-erkidegoei esleitutako arloko eskumenak, dagokigun kasuan, lan-arloko legeriari buruzko eskumen betearazlea. Estatuari dagokio, eskusiboki, atzerritarra etorkin egiten duen araubide juridikoaz arduratzen den eskumena, eta etorkin izateari estu-estu lotutako arloei erreparatzen die. Generalitateari dagokio, berriz, atzerritar gisa kalifikatutako kanpotarrekin jardunean aritzea, Katalunian lanean ari den langilea dela kontuan hartuta.

(o) Garraio-azpiegiturak

Autonomia Erkidegoaren esku-hartzeak Katalunian dauden azpiegituren gainean funtzioak betetzen dituzten erkidegoz gaindiko erakundetan, baita Katalunian kokatutako interes orokorreko azpiegituren kalifikazio-txostenak ere, legítimoak izango dira eskumen autonomikoen esparrura mugatzen badira, eta Estatuaren eskumenak ez badituzte eragozten edo nahasten. Txostenen bidezko esku-hartzeak ez dira lotesleak.

Bestalde, lankidetzaren teknika horiek bat datoz Konstituzioarekin. Halaber, trenbideei dagokienez, jurisprudenzia-doktrinak erabaki du eskumenak banatzeko sistemaren aurkakoa dela Autonomia Erkidegoaren eskumen eskusiboko linea eta zerbitzuak sare nazionalean integratzea alde bakarretik inposatzea, Autonomia Erkidegoak parte hartu gabe.

Kataluniako Autonomia Erkidegoak bere lurralde-eremu osoan duen trenbide-sarearen gaineko eskumen eskusiboa eta Estatuak Katalunian duen sarearen kudeaketan parte hartzea, estatuko araudiak ezarritakoaren arabera, Konstituzio Auzitegiak ulertzen du estatuko araudiak erabakiko duela parte-hartze hori egokia ote den, eta hala izanez gero, haren modalitatea eta helmena ezarriko ditu. Gauza bera dio epaiak, hain zuzen, Generalitateak jabari publiko hidraulikoaren gainean eta interes orokorreko obretan dituen egikaritze-eskumenen inguruan.

(p) Garraioa

- Ibilbide guztia Katalunian egiten duten itsas eta ibai-garraioen eskumen autonomikoa Estatuaren eskumenei baldintzatzen dute, bai merkataritzako ontzidiaren eta portuen alorrekoek, bai uretakoek.

- Kataluniako Estatutuan jasota dago Autonomia Erkidegoak parte hartuko duela beste autonomia-erkidego batzuekiko komunikazioak zein nazioarteko joan-etorriak bermatuko dituzten trenbide-zerbitzuen ezarpenean. Manu horrek ez dio Generalitateari esleitzen Estatuaren eskumenei zerbitzu horiek ezartzei buruz erabakitzeko ahalmenik (Espainiako Konstituzioaren 149.1.21 artikulua), eta ez du ezartzen Estatuaren eskumen horiek baldintzatuko dituen mekanismorik. Halaber, trenbide-zerbitzu horiek Autonomia Erkidegoaren eskumenei zuzenean eragiten diete, beste autonomia-erkidego batzuekin komunikatzeko edo

nazioarteko joan-etorrietarako Estatuak ezarritako zerbitzuekin erabat edo partzialki bat datozen erkidego barruko zerbitzuak daudenean. Azken finean, hemen aurreikusitako *parte-hartzeak* ezin du mugatu Estatuak bere eskumen eskusiboa askatasunez eta osorik egikaritzea.

(q) Meteorologia

Kataluniako Estatutuak zerbitzu meteorologiko propioa ezartzeko ahalmena esleitzen dio Autonomia Erkidegoari, eta eskuduntza hori ez da zerbitzu meteorologikoari buruz Estatuak duen eskumen eskusiboaren aurkakoa; izan ere, Estatuaren eskumenak *ez du eragozten autonomia-estatutuek eskumen korrelatiboa esleitzea objektu juridiko beraren gainean, bi baldintza hauek betetzen badira: alde batetik, Autonomia Erkidegoaren lurraldea soilik hartu behar du, eta bestetik, Estatuak Espainiako lurralde osoan meteorologiaren alorrean duen eskumen osoa ez du mugatu behar (barnean hartzen du arauak egiteko eta aplikatzeko edozein neurri, euskarri fisikoak baliatuta, Estatuko lurralde osoan, eta, horrenbestez, lurralde autonomiko bakoitzean).*

(r) Lurraldearen antolamendua eta herrilanak

Kataluniako Estatutuak adierazten duenez, Generalitatearen eta Estatuaren arteko aldebiko batzordearen txostena behar da Estatuak Katalunian dituen azpiegitura eta ekipamenduen kokapena erabakitzeke. Txosten hori, epaiaren arabera, ezin da loteslea izan,

eta zehazten du ez duela Generalitateak egiten, baizik eta Generalitatearen eta Estatuaren arteko aldebiko batzordeak; alegia, bi administrazioetako ordezkariak biltzen dituen lankidetzako-organismo paritarioak.

- Itsaso eta lehorraren arteko zonaren kudeaketari dagokionez, Kataluniako Estatutuak eskumen betearazle batzuk esleitzen dizkio Generalitateari, itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoaren gainean (jabari publiko horren titularra Estatua da, Espainiako Konstituzioaren 132.2 artikulua araberak); esate baterako, itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoaren okupazio- eta erabilera-tituluak kudeatzea, batez ere baimenak eta emakidak, eta, nolana ere, itsasoan obra finkoak egiteko emakidak. Konstituzio Auzitegiak adierazi duenez, *Generalitateak kostaldea antolatzeako eskumenak ditu, baita berariazko beste eskumen batzuk ere (eskumen autonomikoaren mendeko portuak, aisialdiko instalazioak, itsaski-bilketa eta akuikultura, eta abar); horrenbestez, demanioa babesteko Estatuaren eskumenarekin batera ageri dira adierazitako eskumen autonomikoak, baina ez dute hura urratzen. Espresuki jabari publikoaren araubide orokorra errespetatzearen mende dauden funtzio betearazleak egikaritzen dituzten autonomia-erkidegoak Estatuaren ahalen mende daude; izan ere, Estatuari dagokio araubide hori ezartzea, demanioaren titularra den aldetik, eta eratzeko askatasuna du.*

- Itsasoan obra finkoak egiteko emakidei dagokienez, *ezin da baztertu itsasoan obra finkoak egitea, itsaso eta lehorraren arteko*

zonako uren gainean (lurralde autonomikoa) edo jurisdikziopeko uretan (ez dute izaera hori), bi kasuetan ere autonomia-erkidegoen eskumenak erreferentzia dituztenak, lehen adierazitako baldintzen arabera. Kasu horretan legitimoa da inpugnatutako Estatutuko manuan xedatua: Generalitateari esleitzen dio eskumen betearazlea, baina, manuaren goiburuan adierazi bezala, «jabari publikoaren araubide orokorraren mende», eta hura ezartzea Estatuari dagokio.

(s) Generalitatearen Administrazioaren antolaketa

Konstituzio Auzitegiak gogora dakar bere 50/1999 epaia. Horren arabera, autonomia-erkidego bakoitzak bere administrazioa osatzen duten organo, administrazio-unitate edo erakundeak sortzeko, aldatzeko eta ezabatzeko ahal eskusiboa dute. Hartara, administrazio-aparatuaren egitura organikoa (*ad intra*) askatasunez eratzeke aukera dute, eta Estatuak ez du eremu horretan esku hartu behar. Hala eta guztiz ere, eskumen horrek ezin du eragotzi Espainiako Konstituzioaren 149.1.18 artikuluan aitortutako eskumena hedatzea herritarrengan eragina duten antolaketa-arloetan (*ad extra*).

(t) Osasuna, farmazia-antolamendua eta botikak

Osasunaren alorreko eskumena zenbait esparrutan banatuta dago, eta bakoitzak eskumen-indar autonomiko handiagoa edo txikiagoa adierazten du.

- Osasun-zentro, -zerbitzu eta -establezimenduen antolaketari eta funtzionamenduari dagokionez, baita haien ebaluazioari, ikuskapenari eta kontrolari lotuta ere, arlo horretan Autonomia Erkidegoak bere gain hartutako eskumenak intentsitate handia du, eskumen autonomikoko ikuskapen-ahalak baitira, Estatuaren oinarrizko arauak edo koordinazio-arauak aplikatzeko aukera baztertu gabe.
- Osasun publikoaren alorrean Generalitateak parte hartzeari dagokionez, Estatuko legegileari dagokio adierazitako partaidetza erabateko askatasunez zehaztea, baita helmen zehatza eta berariazko antolaketa ere.

(u) Gizarte-zerbitzuak

- Gizarte-laguntzaren eta gizarte-zerbitzuen gaiaren inguruan, Konstituzio Auzitegiak autonomia-erkidegoen eskumena bermatzen du, baina epaiak berak eskumen eskusiboari emandako izaeraren ikuspegitik; hau da, ez dute eragozten Estatuaren zeharkako eskumenak edo beste batzuen bidezko eskumenak eragitea.
- Boluntariora: boluntarioraren alorreko eskumen eskusiboa arlo autonomiko berria da, eskumenei dagokienez. Horren aurkako eragozpenik ez dago, Konstituzioaren ikuspegitik; izan ere, auzi-

jartzaileek ez dute oinarritzen beren eragozpenbidea Konstituzioaren artikuluren batean. Alegia, autonomia-erkidegoek, bakoitzaren estatutuaren bidez (dagokigun kasuan, Kataluniako Autonomia Erkidegoak, Kataluniako Autonomia Estatutuaren bidez) boluntarioen alorreko eskumenak beren gain jartzeak ez dakar, berez, Konstituzioaren urraketarik. Horrek ez du eragozten Estatuko arloko eskumen betearazleei atxikita boluntarioak egotea.

(v) Lana eta lan-harremanak

- Laneko eta lan-harremanetako eskumen betearazleari erreparatu behar zaio, epaiak eskumen betearazleari buruz adierazitakoa gogoan hartuta; izan ere, epaiak dioenez, *baliteke eskumen arauemaile funtzional batek esparru betearazlean tokia izatea, eta horren ondorioz, eskumen funtzional betearazlea bera eta estatuko araudia praktikan jartzeko behar diren jardunbideen multzoa egikaritzeko eta arautzeko behar diren zerbitzuak antolatzeko barne-erregelamenduak sortzea*. Bestalde, Konstituzio Auzitegiak lankidetzeta-mekanismoei buruz egindako adierazpenak ere kontuan hartu behar dira.

- Enplegu-agentziak baimentzeko eta kontrolatzeko ahalmenenei dagokienez, establezimenduaren egoitza konexio-gune gisa aukeratzeak ez dakar, berez, eta ez du zertan eragin egikaritzearen lurraldez kanpoko proiektioa; izan ere, eskumen hori proiektu daiteke agentzien antolaketaren alorrean, betiere Estatuko

legegileak xedatuaren arabera, Espainiako Konstituzioaren 149.1.7 artikulua oinarri hartuta.

Katalunian egiten diren grebetan zenbait jardueratan eman behar diren zerbitzu minimoei dagokienez, berriro gogora dakar Konstituzio Auzitegiak emandako 86/1991 eta 233/1997 epaietan jasotako jurisprudentzia-doktrina: autonomia-erkidegoak zerbitzu minimoak ezartzeko eskumena du funtsezko zerbitzuetan greba egiten bada, eta *dagokion zerbitzuaren arduradun politikoa* bada, betiere autonomia-erkidegoak eskumenak dituen lurralde-eremuan soilik. Kanpoan geratzen dira, beraz, Kataluniako lurraldean – lurralde horretan soilik, edo beste lurralde batzuetan ere– ezarritako edo emandako funtsezko zerbitzuen grebak, Estatuaren eskumenekoak baldin badira, dagokion zerbitzuaren ardura politikoa haren esku dagoelako.

- Funtzio publiko ikuskatzailea: autonomia-erkidegoen, eskumen betearazlea da, eta ikuskatzaileen kidegoetako funtzionarioak autonomia-erkidegoen mende daude, organikoki eta funtzionalki; izan ere, autonomia-erkidegoak lan-arloko legedia betearazteko eskumena bere gain hartzen badu, dagozkion zerbitzuak antolatu behar ditu; hau da, *legedi hori betetzeko ikuskapen- eta zehapen-ekintza antolatzeko eta funtzionarazteko sistema ezarri behar du. Horrek barnean hartzen du honako aukera hau: eginkizun horiez arduratzen diren funtzionarioak Generalitateari organikoki eta funtzionalki atxikita egon daitezen ezartzea (Konstituzio Auzitegiaren abenduaren 20ko 249/1988 epaia, 3. oinarri juridikoa).*

Alabaina, epaiak gaineratzen duenez, Estatutuan xedatuta dagoenak *ez du eragozten, ezta behartzen ere*, egungo funtzio-dualtasuna, ez dakar nahitaez funtzionarioen kidego nazionalaren batasuna haustea, eta ez du haren iraupena galarazten. Legearen araberako aukera da, Estatutuak arautu duenarekin bateragarria dena.

(w) Atzerri-ekintza

Aurretik emandako jurisprudentzia kontuan hartzen du,²¹ adierazten baitu Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikulua bidez gordetako eskumenen xede direla *nazioarteko antolamenduaren arlo bereizgarriak; besteak beste, itunak egitea (ius contrahendi) eta kanpoan Estatuaren ordezkari izatea (ius legationis), baita nazioarteko betebeharrak sortzea eta Estatuaren nazioarteko erantzukizuna ere*. Horregatik, epaiak adierazten duenez, *ulertu behar da autonomia-erkidegoek kanpo-eragina duten jarduerak egiteko aukerak mugatuta daudela, honako baldintza hauen arabera: dagozkien eskumenak egikaritzeko beharrezkoak izan behar dute, edo, gutxienez, komenigarriak; ez dute ius contrahendi bat eragin behar, ez dituzte sortu behar atzerriko botere publikoekiko berehalako eta egungo obligazioak, ez dute eragin behar Estatuaren kanpo-politikan, eta ez dute sortu behar Estatuaren erantzukizunik atzerriko estatuakiko, ezta nazioarteko edo nazioz gaindiko erakundeakiko ere*.

²¹ Interesgarria da Konstituzio Auzitegiaren epai hauek aztertzea: 80/2012 epaia (Eusko Legebiltzarraren ekainaren 11ko 14/1998 Legeak, kirolari buruzkoak, 16.6 artikuluan adierazitakoaren konstituzio-kontrakotasun errekurtoa) eta 110/2012 epaia eta boto partikularrak; eta txosten honen beste epigrafe batean ere ikusiko da horiek guztiak aintzat hartzekoak direla.

Lehen ere esan bezala, Estatuko legegilearen agindua, nazioarteko erakunde jakin batzuetan autonomia-erkidegoek parte har dezaten, gomendio hutsa da, azken finean, Estatuko araudian eta dagokion nazioarteko erakundearen barne-araudian jasota dagoenaren mende geratzen dena.

-III-

**AUTONOMIEN ESTATUAREN EGOERA, KATALUNIAKO
ESTATUTUARI BURUZ 31/2010 EPAIA EMAN OSTEAN:
2011/2015 ALDIA, AUTONOMIEN ATZERAKADA**

Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaiaren ondorioz, berriro zentralizatzeko etengabeko prozesuari ekin zitzaion, eta estatuko X. legealdian sendotu egin da. Halaber, krisialdi ekonomiko eta finantzarioa dela-eta, prozesu hori areagotu da. Hala eta guztiz ere, hartutako neurri guztien zuzeneko zioa ez da krisi ekonomikoa izan; aitzitik, badirudi oinarrian uste sendo hau dagoela: deszentralizazioak geratu behar du deszentralizazio administratibo huts baten mugan, autonomia-erkidegoei esleituta Estatuko Gobernuaren politika zentralisten kudeatzaile modukoak izateko ardura. Azken finean, garrantzi handiko esparruetan politika propioak ezartzeko gero eta gaitasun gutxiago dute autonomia-erkidegoek, eta ia desagertu da ahalmen hori.

Horrenbestez, tresnen ikuspegi orokorra azalduko dugu, baita oinarrian duten Konstituzioari buruzko jurisprudentzia eta 2011/2015 epealdian Estatuak emandako arauak ere. Azken epealdi horri dagokionez, ezaugarri hauek aurreratuko ditugu:

- Krisialdi ekonomikoa, Estatuaren ohiz kanpoko jarduera arauemailearen justifikazio gisa.
- Errege Lege Dekretuaren instrumentua oro har erabiltzea.
- Hainbat eskumen-titulu aldi berean erabiltzea.

- 149.1 artikuluan jasota dauden Estatuaren eskumen-tituluen helmena zabaltzea.
- Europako arautegia betetzea, esku-hartze arauemailearen zio gisa.
- Administrazio publikoen efizientzia eta eraginkortasuna.
- Aurrekontuen egonkortasuna, eskumen-titulu autonomo gisa.

III.1 AURREKONTUEN EGONKORTASUNA: ESPAINIAKO

KONSTITUZIOAREN 135. ARTIKULUA

2/2012 LEGE ORGANIKOA, APIRILAREN 27KOA, AURREKONTU-EGONKORTASUNARI ETA FINANTZA-IRAUNKORTASUNARI BURUZKOA; ETA 6/2013 LEGE ORGANIKOA, AZAROAREN 14KOA, ERANTZUKIZUN FISKALEKO AGINTARITZA INDEPENDENTEA SORTZEKOA.

Erreforma ekonomiko eta finantzarioen inpaktuarekin hasiko gara.

I. Urrutiak adierazitakoari jarraituz,²² *finantzen eta aurrekontuen alorreko erreformek autonomiaren eraketan izan duen inpaktua aztergai hartuta, eta autogobernuaren oinarritzko arloetan autonomien gaitasun arauemailea mugatzeko egituratu diren teknikei erreparatuta, ohiko bitartekoak erabiltzeaz gainera (zeharkako tituluetara jotzea: Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 eta 149.1.1 artikulua), teknika berritzaileak ere garatu dituzte: autonomia finantzarioa baldintzatzea, berariazko funtsen bitartez baldintzatutako finantzaketen ugaltzea, eta gastatzeko gaitasuna eta diru-laguntzak emateko prozedurak berrantolatzea. Ikusiko dugu krisialdiaren babesean sartutako parametro berriak direla, orain*

²² Iñigo Urrutia: *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Tirant Lo Blanch, 2015, prentsan (zenbait egileren obra kolektiboan argitaratuko den artikulua).

ordenamendu juridikoan sartu eta krisiaren ondoren indarrean iraungo dutenak.

Krisiak EAEko eskumen-sisteman eragindako ondorioei dagokienez, lehenik eta behin kontuan hartu behar dugu 2011n Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua aldatu zela²³. Gobernu Kontseiluaren 2014ko irailaren 23an adostutako erabakian adierazi bezala –administrazio publikoak erreformatzeko batzordeak (CORA) sustatutako neurriei buruzko akordio-proposamena–, *Espainiako Konstituzioaren bigarren aldaketa onetsi zen 2011ko bigarren erdian. Horren bidez, Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua berriatzi zen, aurrekontuen egonkortasunaren printzipioa goresteko. Artikulu berriaren bitartez, egiturazko defizita debekatu zaio Estatuari, baita autonomia-erkidegoei ere; halaber, administrazio publikoek, oro har, beren gain har dezaketen zorraren bolumenari muga zorrotzak jarri zaizkio, barne-produktu gordinarekiko proportzioari erreparatuta. Erreforma horrek –espres erreforma ere esaten zaio, oso azkar izapidetu baitzen– autonomia-erkidegoen finantza-autonomia murriztu zuen, eta erakunde horiek aurrekontu-politika propioak ezartzeko zuten gaitasuna baldintzatu zuen. Horrez gainera, testu berriaren bidez, aurrekontu-egonkortasunaren printzipioaren zehaztapena atzeratzen da, lege organiko hau onetsi arte (Gorte Nagusietan, jakina): 2/2012 Lege Organikoa, apirilaren 27koa, aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-iraunkortasunari buruzkoa. Araubide berriari jarraituz, defizitaren eta zorraren mugak administrazio-*

²³ Gehiengoa duten bi alderdi politiko handiek Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua erreformatzeko ekimena aurkeztu eta hilabete inguru igaro aurretik, Konstituzioaren bigarren aldaketa argitaratu zen. Urgentziazko prozeduraren bidez izapidetu zen, epeak murriztuta, eta irakurketa bakarraren bidez onetsi zen. Ez zen zuzenketarik egin. Ez zen testuari buruzko erreferendumik egin, ez baitzuten eskatu Kongresuko edo Senatuko kideen hamarrenak, eta Espainiako Konstituzioaren 167.3 artikulua baldintza hori eskatzen du. Horrenbestez, eredu ekonomiko konstituzionalaren funtsezko erreforma onetsi zen.

maila ezberdinen artean banatzeko prozeduran ez dute jada parte hartzen autonomia-erkidegoek, Estatuaren aldebakarreko erabakia da. Dena dela, Ekonomia Itunaren araubidea bete behar du (2/2012 Lege Organikoaren azken xedapenetako hirugarrena); baina, berariaz aitortu arren, betetze formal hutsa da, negoziatorik gabe, eta aldez aurretik adostu gabe. Bestalde, Estatuak zorrotzago kontrolatzen ditu gainerako administrazio publikoak, eta autonomia-erkidegoen finantza-jarduerari nolabaiteko tutoretza hierarkikoa ezarri dio, aurrekontuen oreka bermatzea eta aldez aurretik ezarritako defizitaren eta zorpetzearen helburuak betetzea aitzakia jarrita. Erreforma horrek nabarmen murrizten du autonomia-erkidegoen finantza-autonomia, eta oinarrizko laguntza-zerbitzu publikoak murriztea eta antolaketa-egitura autonomikoak ahultzea dakar derrigorrean.

Interesgarria zen, Gobernu Kontseiluaren aipatu erabakiari eta txosten honi begira, autonomia-erkidegoetan sortutako ondorioak balioestea; alegia, ea finantzen eremua gainditu eta autonomia-erkidegoen autonomia politikoan eragin ote duten argitzea. Horri erantzuteko, kontuan hartu behar da aurrekontuen egonkortasunari buruzko araudiaren iturria Konstituzioa erreformatu aurreko araudia dela; zehazki, abenduaren 12ko 18/2001 Legea, Aurrekontu Egonkortasunari buruzkoa, eta abenduaren 13ko 5/2001 Lege Organikoa, aurrekontu-egonkortasunaren lege orokorraren osagarri dena. Lege horien aurkako errekurtsuak jarri ziren, baina Konstituzio Auzitegiak uztailaren 20ko **134/2011 epaian** eta azaroaren 23ko **186/2011 epaian** adierazitakoaren arabera, aurrekontu-egonkortasunari buruzko legediak ez zuen Konstituzioa urratzen, eta ez zien eragiten autonomia-erkidegoen

eskumenei. Horrenbestez, Estatuaren eskumena zabaldu zen, jarduera ekonomiko orokorra zuzentzeari dagokionez, eta esku hartzeko gaitasun handia aitortu zitzaion administrazio zentralari. Hain zuzen ere, Estatuak autonomia-erkidegoen defizitaren eta zorpetzearen helburuak finkatzeko eta betetzen ez bazituzten aplikatu behar zitzaizkien zehapenak ezartzeko zuen gaitasunari buruzko jurisprudentzia-doktrina hori berretsi zen, Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua erreformaren bidez. Horrenbestez, onetsi zen egonkortasun-printzipioa aplikatu behar zutela autonomia-erkidegoek, artikulua horretan aipatzen den lege organikoak ezarriko dituen mugen barruan.

Ereduaren osagarri diren tresnek prebentzio-neurriak ezartzen dituzte, zor publikoaren bolumen jakin bat aintzat hartuta; alerta-mekanismoak abian jartzen dituzte, egonkortasun-helburuak ez betetzeko arriskua hautemanez gero; helburu horiek betetzen ez badira, Ogasun eta Administrazio Publikoen Ministerioak esku hartzeko sistema osoa abian jartzen du; eta plan ekonomiko eta finantzarioa betetzen ez bada, hertsatze-neurriak ere aplikatu daitezke. Tutoretza finantzarioaren plangintza horrek ikuspegi zentralizatzailea sustatu du, gertatu den krisialdi ekonomikoak bultzatuta.

Horri guztiari aurre egiteko, foruak babesteari buruzko klausula da tresna bakarra; izan ere, 2/2012 Lege Organikoa, Aurrekontu Egonkortasunari buruzkoa, *Ekonomia Itunean xedatua ezertan galarazi gabe* aplikatzeak erakundearteko begirunea eskatzen du, Ekonomia Itunaren Bitariko Batzordean hartutako erabakiak baliozkotzen baititu, baita Ekonomia

Ituneko 62. artikuluan xedatua ere; alegia, batzorde horretan adostuko direla arlo horretan lankidetzan eta koordinatuta jarduteko konpromisoak.

Baina, aurrekontu-egonkortasunari buruzko lege organikoa, Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua aldaketaren ondorio dena, ez da finantzen esparruan zentralizaziorako tresnak ezarri dituen bakarra. Orobat, 6/2013 LEGE ORGANIKOAK, AZAROAREN 14KOAK, ERANTZUKIZUN FISKALEKO AGINTARITZA INDEPENDENTEA SORTZEKOAK, Agintaritza bakar baten alde egiten du, Europako araudiak eredu unitario horretara behartzen ez bazuen ere. Hain zuzen, 473/2013 Erregelamenduan aintzat hartutakoen zerrendako 17.ak adierazten duenez, kontuan hartu behar da estatuetan dauden sistemen aniztasuna, eta arauak betetzen direla egiaztatzeko ardura duen erakunde independente bat baino gehiago sortzeko aukera dagoela, lehentasunezko aukera ez bada ere. Aukera horren alde egiteko ezinbestekoa da bakoitzaren ardurak argi eta garbi esleitzea, eta jarraipenaren arlo zehatzetan eskumenak ez gainjartzea; hartara, indarrean dagoen erakunde-esparruarekin koherentea izango da, baita herrialde bakoitzaren berariazko administrazio-egiturarekin ere. Xedapen horrek jarraitu zion, zalantzarik gabe, Europako Parlamentuaren iritzari, erakunde horrek ere honako hau adierazi baitzuen: dauden eta egon daitezkeen sistemak askotarikoak direla kontuan hartuta, *arauak betetzen direla egiaztatzeko ardura duen erakunde independente bat baino gehiago sortzeko aukera izan behar da, lehentasunezko aukera ez bada ere; horretarako ezinbestekoa da bakoitzaren ardurak argi eta garbi esleitzea, eta jarraipenaren arlo zehatzetan eskumenak ez gainjartzea.*

Ardura fiskala duen agintaritza bakarra sortu denez, haren eksklusibotasuna kontuan hartuta, Legeak sartu du, aurrekontu-egonkortasunari buruzko arau bezala, foru-araubidea babesteko klausula, azken xedapenetako seigarrenaren bigarren paragrafoan jasota: *Lege honetan xedatua , Euskal Autonomia Erkidegoan, haren foru-araubidea dela-eta, Ekonomia Itunari buruzko Legean xedatua eragotzi gabe beteko da.*

III.2 ZEHARKAKO TITULUAK ETA OINARRIZKO ARAUDIAREN HELMENA:

- **ESPAINIAKO KONSTITUZIOAREN 149.1.1 ARTIKULUKO
TITULUA**

Konstituzio Auzitegiaren **33/2014 epaia** (Katalunia 2003ko aurrekontuei buruzko legearen aurka) eskumen-titulu horri buruz egiten den interpretazio hedakorraren eredu da. 4. oinarri juridikoan, Auzitegiak adierazi zuen Espainiako Konstituzioaren III. kapituluko I. tituluan jasota dauden politika sozial eta ekonomikoaren printzipio gidariak zuzenean lot daitezkeela 149.1.1. artikulua bidez emandako eskumen-arauarekin, artikulua horretan eskubideak aipatzen badira ere, eta ez printzipioak. Horren haritik, Auzitegiak adierazi zuen titulu hori aplika daitezkeela Espainiako Konstituzioan jasotako berariazko aginduei dagokienez; esate baterako, 50. artikuluan ezarritakoak, pertsona adinduei buruz, eta 49. artikuluan ageri direnak, pertsona desgaituei dagokienez.

Araudiari erreparatuta, 20/2012 ERREGE LEGE DEKRETUAK, UZTAILAREN 13KOAK, AURREKONTU-EGONKORTASUNA BERMATZEKO ETA

LEHIAKORTASUNA BULTZATZEKO NEURRIEI BURUZKOAK, ETA 2/2012 LEGEAK, EKAINAREN 29KOAK, 2012RAKO ESTATUKO AURREKONTU OROKORREI BURUZKOAK, Mendekotasun Legea aldatzen dute, eskumen-titulu hori baliatuta. Bestalde, 2/2013 LEGEAK, MAIATZAREN 29KOAK, ITSASBAZTERRAREN BABES ETA ERABILERA IRAUNKORRARI BURUZKOAK, itsaso eta lehorraren arteko jabari publikotik kanpoan uzten ditu 12 biztanlegune, 149.1.1 artikuluko eskumen-titulua, espainiar guztien berdintasuna bermatzen duten oinarrizko baldintzei buruzkoa, oinarri hartuta.

Amaitzeko, bai boluntariotzari buruzko lege-proiektuak, bai hirugarren sektoreari buruzkoak, biak ere 2015eko martxoaren 20ko Ministro Kontseiluan onartuak, Espainiako Konstituzioaren 149.1.1 artikulua baliatzen dute. BOLUNTARIOTZARI BURUZKO LEGE-PROIEKTUAK boluntarioek egin dezaketen jarduera guztia eta araubide juridikoa aintzat hartzen ditu, alde batera utzita boluntarioen jarduera dela, gure iritziz (Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaia, 104. oinarri juridikoa), zenbait eskumen-arlotako erregulazioei lotutako jarduera. Horregatik, estatuko erregulazioa nahitaez lotuta dago eskumen-arlo jakin batzuei. Arlo horietan, Konstituzioaren bidez esleitutako eskuduntzak ditu Estatuak, baina ezin du bere erregulazioa hedatu ia unibertsalki, arlo horiekin loturarik gabeko esparruetara, autonomia-erkidegoen eskumenen eremuan behar ez bezala sartuta.

Bestalde, HIRUGARREN SEKTOREARI BURUZKO LEGE PROIEKTUA gizarte-laguntzaren arloan autonomia-erkidegoek duten eskumen-esparruan sartzen da. Espainiako Konstituzioaren 149.1.1 artikuluko eskumen-

tituluak ez du bideratzen Estatuak egin nahi duen erregulazioa; izan ere, arlo horretan autonomia-erkidegoei esleitu zaizkie laguntzaren esparruko arauak emateko eskumenak. Oraindik orain (2015eko maiatzaren 21eko epaia) Konstituzio Auzitegiak adierazi du deuseza dela uztailaren 12ko 535/2013 Errege Dekretua, Hirugarren Sektoroko erakundeei diru-laguntzak emateko oinarri arautzaileak ezartzen dituenak. Hirugarren Sektoran daude, esate baterako, GKEak eta irabazi asmorik gabeko beste erakunde pribatu batzuk, interes orokorreko jarduerak egiten dituztenak eta estatuaren esparruan dihardutenak. Epaiak berriro adierazi du [gizarte laguntza](#)ren arloko eskumen eksklusiboa autonomia-erkidegoena dela, eta, Konstituzio Auzitegiaren 13/1992 epaia aplikatuz, Estatuaren esku-hartzea modu orokorrean edo globalean egin behar dela, kredituak lurraldeetara bideratuta, autonomia-erkidegoetara transferituko diren aurrekontuen bidez. Konstituzio Auzitegiak adierazitakoari jarraituz, 149.1.1 artikuluko tituluaren aplikazioa ez dago justifikatuta: Berriro esan behar dugu erakunde pribatuak direla, erakunde publikoen tipologiari buruzko edozein kontzepzioren arabera ere administrazio publikoen antolaketatik eta funtzionamendutik kanpo daudenak, eta administratuei tratamendu komun hori bermatzeko helbururako ez direla lagungarriak, ezta eragingarriak ere.

- **ESPAINIAKO KONSTITUZIOAREN 149.1.13 ARTIKULUKO**

TITULUA

Ziur asko, neurri zentralizatzailleak abian jartze aldera Estatuak gehien erabili duen eskumen-titulua da. Erabilera hedakor horren bidez,

autonomia-erkidegoen eskumen-esparruko araudian eta arlo betearazletan eragitea bideratu da. Krisi ekonomikoa da, oraingoan ere, titulu horren babesean Estatuaren ohiz kanpoko jarduera justifikatzeko baliatu duen kausa edo faktorea.

Jurisprudentiaren garapenari dagokionez, Konstituzio Auzitegiaren erabaki hauek azpimarratzekoak dira:

- Konstituzio Auzitegiaren **34/2013 epaia** (24/2003 Legea, uztailaren 10ekoa, mahastiei eta ardoari buruzkoa). Epaia horren bidez sortutako doktrinak jatorrizko deituren alorrean autonomia-erkidegoen eskumenak hutsaltzea dakar, Estatuaren oinarrizko araudi exhaustiboaren ondorioz. Konstituzio Auzitegiak adierazitakoaren arabera, errekurritutako Legearen helburua da mahastizaintzaren sektorea arautzeko irizpide orokorrak ezartzea, araudi autonomikoen arteko dibergentziak saihesteko, merkatu-batasuna eragozten baitute. Horrenbestez, ulertzen du errekurritutako manuek mahastizaintzaren sektoreko antolamendu orokorra osatzen dutela, eta antolamendu horren xedeak dituztela helburu. Konklusio horretara iristeko, egiaztatu eta baieztatu du Legearen irizpide orokorrak direla Estatuak 149.1.13 artikulua babesean finka ditzakeen arloko politikaren helburuak, eta inpugnatutako manuen xedea dela printzipio horien eraginkortasuna bermatzea (ardogintzaren sektoreko antolamenduaren irizpide orokorreko lotura), gehiegikeriarik gabe, eta autonomia-erkidegoen eskumenak hutsaldu gabe. Gure ustez, inpugnatutako manuak kontuan hartuta, argudiatze hori hertsatuegia da, artikulua horietako batzuek sektorearen antolamendu orokorrarekin duten lotura justifikatze

aldera; izan ere, oinarri hori ez da Konstituzio Auzitegiak adierazi nahi duen bezain argia.

Autonomia-erkidegoek autoantolaketarako duten eskumena kalitatezko ardoen kudeaketa-organoetan proiektatzen da, eta eduki bakarra du: administrazio autonomiko bakoitzaren mende dauden edo administrazio horiek osatzen dituzten organo, administrazio-unitate edo erakundeak sortzeko, aldatzeko eta kentzeko ahala. Antolaketa-eskumen horrek bere muga izan dezake plangintza ekonomiko orokorraren oinarrietan. Inpugnatutako manuek ezartzen dute, kudeaketa-organoei dagokienez, osaera jakin bat eta berezko nortasun juridikoa izan dezatela, eta esleitu behar zaizkien gutxieneko funtzioak izendatzen dituzte. Konstituzio Auzitegiak ulertzen du manu horiek estu-estu lotuta daudela sektoreko antolaketa ekonomikoaren helburuak lortzearekin, legegile autonomikoari ez diotela inposatzen kudeaketa-organoen izaera publiko edo pribatua, eta, horrenbestez, ez dutela autoantolaketarako eskumena erasotzen.

Zehapen-araubidea osatzen duen beste manu multzo bati dagokionez (gogoan izan behar da zehatzeko ahalaren titulartasuna dagokion eskumen substantiboarekin bat datorrela, instrumental gisa), Konstituzio Auzitegiak ulertzen du zehapen-motak ezartzen dituzten manuak Konstituzioaren araberakoak direla, funtsezkoa baita arau-hausleei ezartzen zaizkien zehapenen larritasuna eta tipifikatutako jokaerak ere uniformeak izatea.

5 magistraturen boto partikularrak: Gehienen iritzia abiapuntutzat hartuta (alegia, jatorrizko deituren alorrean Estatuak oinarrizko araudia emateko eskumenik ez duela, eta sektorearen arauketan eragin

dezakeela soil-soilik garrantzi ekonomikoagatik Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikularen esparruan koka daitezkeen arloetan), ulertzen du Legea ez dagoela ardogintzaren sektore ekonomikoaren antolaketa orokorraren esparruan, jatorrizko deituren arauketan baizik. Jarduera batek alderdi ekonomikoak izateak ez dakar, berez, Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua baliatuta, Estatuak eskumena izatea. Horretarako, alderdi ekonomiko horiek ekonomiaren arauketa orokor baten xede izan behar dute. Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikuluan jasotako titulua zorrotz interpretatu behar da arlo edo eskumen-titulu espezifikoago batekin biltzen denean. Bestalde, antolaketari dagokionez, kudeaketa-organoak arautzeko manuen azterketa oso etorkorra da aurreko legegilearekin, eta oinarritzko izaera esleitzean, autonomia-erkidegoen eskumenak benetan hutsaltzen dira.

- Konstituzio Auzitegiaren **130/2013 epaia** (38/2003 Lege Orokorra, azaroaren 17koa, diru-laguntzei buruzkoa): Sustapenaren arloko estatu-eskumenak berriro zentralizatu zituen, eta diru-laguntzen araubidearen arloak erregulatzeko gaitasun arauemailea eman zion Estatuari, baita eskumen autonomiko eskusiboko arloetan ere, Estatuak eskumen-titulurik ez izan arren, ez orokorra, ezta eskusiboa ere. Konstituzio Auzitegiaren 13/1992 epaiaren edukia alde batera utzi zuen. Epaiak nabarmen murriztu zuen autonomia-erkidegoen gaitasun-arauemailea diru-laguntzen alorrean. Ordura arte autonomia-erkidegoei aitortzen zitzaien arloko eskumen-esparruari zegozkion diru-laguntzen prozedurak arautzeko gaitasuna, 30/1992 Legean jasotako oinarriak soilik errespetatuta. Baina epaiak Estatuari aitortu zion diru-

laguntzak emateko prozedura arruntaren oinarriak arautzeko eskumena, diru-laguntzak eskumen-titulu berezia ez izan arren. Helburu horretarako, ordura arte ez bezalako eta neurritz kanpoko hedapena eman zien Estatuaren zenbait tituluri; hain zuzen ere, administrazio publikoen araubide juridikoaren oinarritzko araudiari eta aurrekontu-egonkortasunerako estatu-arauketari (Espainiako Konstituzioaren 149.1.18 eta 149.1.14 artikulua).

Dena dela, aztertu behar da zer neurritan aplikatu behar zaien doktrina homogeneizatzaile hori foru-araubideko autonomia-erkidegoei; izan ere, Diru-laguntzei buruzko Lege Orokorrak berak babes-klausulak ditu araubide hori duten autonomia-erkidegoentzat (3. eta 4. xedapen gehigarriak, Euskadirentzat eta Nafarroarentzat, hurrenez hurren). Ekonomia Itunak eta Hitzarmen ekonomikoak eratzen duten sistemaren interpretazio garantista eta tradizionala oinarri hartuta, defenda dezakegu foru-araubidearen berezitasunek, zerga-arloetan eragiteaz gainera, gastu-autonomia *berezia* dakartela, ikuspegi kualitatiboa kontuan hartuta. Horrek dakarren ondorioa da estatuko araudia *zuzenean* ez aplikatzea –Konstituzio Auzitegiaren doktrinak esapide hori erabili du noizbehinka– foru-araubidea duten autonomia-erkidegoetan.²⁴ Alabaina, interpretazio tradizional eta garantista horren aurka eman zuen Konstituzio Auzitegiak **148/2006 epaia** (7. oinarri juridikoa). Hain zuzen ere, epai horretan aztertu zuen aurrekontu-egonkortasunari buruzko lege organikoa (18/2001 Lege Orokorra, abenduaren 12koa, Aurrekontu Egonkortasunari buruzkoa,

²⁴ Jarrera horren azalpen argia jasota dago Nafarroako Foru Gobernuak abokatuak egindako alegazioetan (Konstituzio Auzitegiaren 148/2006 epaiaren 8. aurrekarian laburbilduta).

eta horren osagarri den 5/2001 Lege Organikoa, abenduaren 13koa) Nafarroako Foru Erkidegoari nola aplikatu.

Konstituzio Auzitegiaren esanetan, foru-araubideko autonomia-erkidegoen izaera historikoak eta Espainiako Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriak ez die ematen gastu-autonomia handiagoa gainerako autonomia-erkidegoena baino. Konklusio hori ateratzeko, kontuan hartu zuen Hitzarmen ekonomikoaren inguruan indarrean dagoen araudiak ez dituela gastu-autonomiari buruzko arau bereziak, funtsezko edukia zergen ingurukoa baita.

Horrenbestez, finantza-diziplinak foru-araubideko autonomia-erkidegoetan duen eraginari buruz Konstituzio Auzitegiak eman duen doktrina honela laburbil daiteke:

Konstituzio Auzitegiak aitortzen du estatuko aurrekontu-legegileak [foru-araubideko] autonomia-erkidegoen finantza-autonomia materialki muga dezakeela, Espainiako Konstituzioaren 156.1 artikuluan jasotako koordinazio-printzipioa oinarri hartuta, politika ekonomikoaren helburuekin zuzenean lotutako neurrien bidez; esate baterako, defizit publikoa murriztea. Neurri horiek autonomia-erkidegoen gastu-autonomia baldintzatzen dute, haien edukia hutsaldu gabe (Konstituzio Auzitegiaren 148/2006 epaia, 7. oinarri juridikoa).

Halaber, 148/2006 epaian Konstituzio Auzitegiak interpretatu zuen Aurrekontu Egonkortasunari buruzko Legean Hitzarmen

ekonomikoaren araubidea babesteko ageri den klausularen helmena, eta Estatuaren eta foru-erkidegoen arteko finantza-harremanen prozedura-arloetara mugatu zuen, funtsean Estatuarekiko harremanen alde biko izaeran oinarrituta, baina estatuko oinarrizko araudiarekiko lotura txikiagoa dakarren eduki materialik aitortu gabe.

Konstituzio Auzitegiaren doktrina horrek, finantza-arloan prozedurakoa soilik den berezitasuna defendatzen duenak, bi ñabardura behar ditu, gure iritziz:

- a) Gogoan izan behar da babes-klausularen testua, EAEren kasuan, ez dela Konstituzio Auzitegiaren erabakiak hizpide izan zuen Hitzarmen ekonomikoaren berbera; hortaz, baliteke doktrina hark ñabarduraren bat behar izatea.

Nafarroako hitzarmenari buruzko klausulak ez zuen ukatzen estatuko oinarrizko araudia aplikatzeko aukera, baina modulatu egiten zuen, Nafarroako Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko Lege Organikoak 64. artikuluan ezarritakoaren arabera.

Alabaina, Ekonomia Itunari buruzko klausulan, honela zioen: *Euskal Autonomia Erkidegoan, haren foru-araubidea aintzat hartuta, Ekonomia Itunaren Legeak araututakoa errespetatu beharko da lege-organiko hau betetzeko garaian.* Klausula horren hitzez-hitzeko interpretazioak lehentasuna ematen dio Ekonomia Itunari buruzko Legean xedatu denari, estatuko oinarrizko araudiaren aurretik. Beraz, kontraesanean baldin badaude, Itunari dagokion

araudian ezarritakoa aplikatu beharko da, eta, horren ondorioz, ez da aplikatuko estatuko oinarritzko araudia.

- b) Ñabartu behar den beste kontu bat da ea Konstituzio Auzitegiaren doktrina hura moldatu edo aldatu ote daitekeen Itunaren Bitariko Batzordean eta ekonomia-itunaren araubideari dagozkion berariazko alde biko beste tresna batzuen barruan hartutako erabakien bidez.
- Konstituzio Auzitegiaren **74/2014 epaia** (227/2008 Errege Dekretua, otsailaren 15ekoa, oliba-olio birjinaren dastatzaileen panelei buruzko oinarritzko araudia ezartzen duena): justifikatzen du estatuko koordinazio- eta kontrol sistema zentralizatuaren existentzia (olibasun-olio birjinaren dastatzaileen panelen gaitasun-saiakuntzak egiteko erreferentziarako laborategi nazionala izendatzea), gaitasun-saiakuntzen autonomiaz gaindikoa izateagatik, eta Europako araudiaren eskakizunak betetzeko premiagatik. Argudiatzen du zeharkako eskumen hori (Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua) gauzatu daitekeela, bai neurri arauemaileen bidez, bai neurri betearazlearen bitartez. Eskumenak doitzeko, ezinbestekoa eta erabakigarria da proposatutako arloko politikaren helburua lortzeko duen baliagarritasuna; dagokigun kasuan, Europako araudia betetzea du xede, eta horrek duen garrantzi bereziak justifikatzen du, halaber, barne-merkatuaren egituraketa egokia bermatzeko helburua. Azken justifikazio hori kontraesanean dago Konstituzio Auzitegiaren beraren doktrina finkatuarekin; izan ere, doktrina horrek dio Europar Batasunean sartzeak eskumenean barne-antolaketa ez duela aldatzen.

Konstituzio Auzitegiak *jarduera ekonomikoaren plangintza orokorraren oinarriak eta koordinazioa* eskumen-tituluaren helmenaren deskribapen orokorra egin zuen, dagokigun kasuan erabiltzeko egokitasuna balioesteko (3. oinarri juridikoa). Horretarako ezinbestekoa da, besteak beste, hartutako neurriak eragin zuzen eta adierazgarria izatea jarduera ekonomiko orokorrean, lortu nahi den helburuak plangintza ekonomikoaren helburu bati erantzutea, eta plangintza horrek ekintza bateratua behar izatea estatu osoan, horrek guztiak Konstituzioaren eta Estatutuaren arabera banatutako eskumenen desitxuratzea eragin gabe, autonomia-erkidegoek ekonomiaren alorreko erantzukizun handiak dituzten esparru orokorrean.

Eskumen-tituluaren arrazoibide orokor horren ostean, 4. oinarri juridikoak balioesten du oliba-olioaren merkatuak ekonomia orokorrarentzat duen garrantzia (mahastizaintzaren eta ardogintzaren antzera, Konstituzio Auzitegiaren otsailaren 14ko 34/2013 epaiaren 9. oinarri juridikoan jasotakoa aintzat hartuta). Merkatu horren garrantziak (bai kanpora begira, tamainagatik, bai barrura begira, produkzioa lurralde osoan orokortu delako) *justifikatzen du neurri homogeneizatzaileak hartzea balioespen organoleptikoaren alorrean, eragin handia baitu olioaren kalitatea erabakitzeke garaian, eta horren ondorioz, atzerriko ospean (izan ere, oliba-olioaren esportatzaile nagusia da Espainia), baita haren barne-merkatuaren antolaketa egokian ere.*

Zalantzarik gabe, epai harrigarri horri buruzko iruzkin kritiko egokiena da Auzitegiko bost magistratuk emandako boto partikularra (Ortega Alvarez, Asua Batarrita, Roca Trías, Valdés Dal-Ré eta Xiol Ríos). Boto partikular horretan, erabakiaren aurka ageri ziren, eta beren argudioak azaldu zituzten: gatzako oso-osorik aztertu behar zen, inpugnatutako Errege Dekretuak autonomia-erkidegoen nekazaritza-alorreko eskumenak urratzen baititu. Boto partikularrak adierazten duenez, *aldez aurreko eskumenik ezaren errekerimenduari Gobernuak emandako erantzuna erabiltzen du epaiak, abiapuntu gisa, interpretazio alternatibo zeharo boluntarista egiteko; interpretazio hori ez dator bat inpugnatutako manuekin, eta defendatzen du, azken finean, Estatuak aduanen eta arantzelen araubidean dituen eskumenen esparrukoak direla. Eskumen-arlo horren edukia ez dago zehaztuta.*

Halaber, adierazten du Auzitegiak ez duela epaian egoki argudiatzen kokapen hori; izan ere, Europako bi arau eta estatuko bi xedapen hartzen ditu oinarri, biak ere beherengo mailakoak eta konstituzionaltasunaren blokea osatzen ez dutenak, eta legezkotasun arruntaren alorreko gogoeta horiek, auzia saihetsetik ukitzen dutenak, baliatzen ditu, kontuan hartutako eragiketak parekatzeko modukoak direla aditzera emateko, aintzat hartu gabe auzitara eramandako arauaren xedea ez dela inolaz ere aduanen araubidea, kontsumitzaileei oliba-olioen kalitatea bermatzea baizik.

Boto partikularrak argudiatzen du, halaber, epaiak ez duela justifikatzen doktrina konstituzionalak beharrezkotzat jotzen duen ohiz kanpoko egoera (Konstituzio Auzitegiaren 27/2014 epaia, 4. oinarri

juridikoa), lurraldez gaindiko izaera baliatzeko Estatuari eskumen betearazleak esleitzeko irizpide gisa. Konstituzio-prozesu batean bitxia da Estatuaren koordinazioa justifikatu nahi izatea ISO arau batzuetan oinarrituta. Horrenbestez, Konstituzioari buruzko jurisprudentziaren arabera, lortu nahi den koordinazioa eskumenak banatzeko sistemaren bidez lortu beharko litzateke, eta ez autonomia-erkidegoen jarduerari kontrolak ezarrita.

- Konstituzio Auzitegiaren **108/2014 epaia** (15/2007 Legea, uztailaren 3koa, Lehia defendatzekoa). Konstituzio Auzitegiak justifikatzen du Estatuak kontzentrazio ekonomikoen alorreko eskumen betearazleak zentralizatzea, baita autonomia barruko kasuan ere. Adierazpen hori Konstituzio Auzitegiak berak 31/2010 epaian (96. oinarri juridikoan) emandako doktrinarekin kontraesanean dago. Boto partikularra eman da, autonomia barruko kontzentrazioak autonomia-erkidegoen eskumen direla adieraziz (Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 *supra*, eta 208/1999).
- Konstituzio Auzitegiaren **193/2013 epaia** (1/2009 Errege Dekretua, abenduaren 22koa, Kataluniako merkataritza-ekipamenduak antolatzekoa. Konstituzio Auzitegiak 26/2012 epaian (5. oinarri juridikoa) eman zuen jada erabakia; alegia, oinarrizko arauak zirela, bai alderdi formalaren ikuspegitik, bai alderdi materialari erreparatuta. Izaera hori ezarri ostean, Auzitegiak ateratzen duen ondorioa da Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua bidez esleitutako eskumenaren egikaritze legitimoak direla. Horren emaitza da inpugnatutako xedapen autonomikoa Konstituzioaren arabera

izango dela, Estatuaren oinarrizko legediarekin bateragarria den heinean. Konstituzio Auzitegiak kontrasteko oinarrizko legedizat hartzen du urtarrilaren 15eko 7/1996 Legeak, xehekako merkataritzaren antolamenduarenak, 6. artikuluan ezarritakoa, baita 17/2009 Legeak, zerbitzuetako jardueretara libreki sartzeari eta horietan aritzeari buruzkoak, 11.1.a eta 11.2 artikuluetan jasotakoa ere.

- Konstituzio Auzitegiaren **5/2014 eta 219/2013 epaiak** (abenduarien 28ko 5/2009 Legea, 2010erako Kantabriako Autonomia Erkidegoko aurrekontu nagusiei buruzkoa: soldata-masaren murrizketa sektore publikoan): Araudi autonomikoak helmen subjektibo handiagoa eman nahi zion soldata-masa murrizteko betebeharrari, eta Konstituzioaren aurkakoa zela adierazi zuen Konstituzio Auzitegiak. Estatuko legeak (8/2010 Errege Lege Dekretua) adierazi zuen murrizketa orokorra aplikatu behar zitzaiela lan-harreman administratiboa zutenei, funtzionarioei, estatutu bidezko lan-harremana zutenei, baita sektore publikoko enplegu-harremana zutenei ere, honako kasu hauetan izan ezik: lanbide arteko gutxieneko soldata 1,5 aldiz baino gutxiagoko ordainsaria jasotzen zuten langileei, merkataritza-sozietate publikoetan zerbitzuak ematen dituzten eta zuzendaritzakoak ez diren langileei, eta RENFE, ADIF eta AENA enpresa-erakunde publikoetan diharduten eta zuzendaritzakoak ez diren langileei, baldin eta aldeek, hitzarmen kolektibo bidez, aplikatzea erabakitzen ez badute. Konstituzio Auzitegiak ulertzen du estatuko legea oinarrizko araudia dela, bai betebeharrari dagokionez, baita salbuespenari dagokionez ere (*araua oinarrizkoa bada, salbuespenak ere oinarrizkoa izan behar du*).

Konstituzio Auzitegiak 219/2013 epaian (4. oinarri juridikoa) adierazi zuen Errege Lege Dekretuaren bederatzigarren xedapen gehigarriak oinarrizko izaera duela, zalantzarik gabe, bai ikuspegi formala kontuan hartuta (lege-mailakoa da, eta Errege Lege Dekretuaren azken xedapenetako bigarrenak oinarrizko izaera esleitzen dio berariaz), baita materialki ere; izan ere, doktrina konstituzionalaren arabera da: *egoeraren arabera izaera hutsa du, eta eraginkortasun mugatua, denborari dagokionez; aurrekontuen alorreko neurri ekonomiko orokorra da, gastu publikoaren funtsezko osagaietako baten hedapen erlatiboari eustea helburu duena. Beraz, kokapen egokia da Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua bidez Estatuarentzat gordetako eskumen-titulua*. Horrenbestez, Konstituzio Auzitegiak ondorio hau ateratzen du: 8/2010 Errege Lege Dekretuaren 1.2 artikuluan jasotako xedapenari jarraituz, sektore publikoko langileen ordainsarien % 5 murrizteko arau orokora oinarrizkoa bada, oinarrizkoak izan behar dute, halaber, aipatu salbuespenak (ildo berean, Konstituzio Auzitegiaren **2015/06/22ko epaia**, konstituzio-kontrakotasunaren auzian, abenduaren 23ko 2/2009 Legea, EAEko 2010. urteko Aurrekontu Orokorrak onartzen dituenak, ekainaren 24ko 3/2010 Legeak jasotako idatzaldian.

Esparru arauemailean gehiegi erabili da titulu hori askotariko arlo-edukiak dituzten hainbat arautan, eta lehen aurreratu dugun bezala, krisia hartu dute sortu dituzten neurri bateratzaile guztien zuzeneko kausatzat. Joera hori nabarmen ageri da *merkatu* esparruari lotutako erregulazioetan. Izan ere, esparru horretan autonomia-erkidegoen finantza- eta politika-

alorreko autonomia ahultzen da, eta erregulazio autonomikoak kentzea bultzatzen da, haiek babesten zituzten interesekiko begirune eskasaz.

Hala gertatu da xedapen hauetan: 14/2012 ERREGE LEGE DEKRETUA, APIRILAREN 20KOA, HEZKUNTZAREN ARLOKO GASTU PUBLIKOA ARRAZIONALIZATZEKO PREMIAZKO NEURRIEI BURUZKOA; 20/2012 ERREGE LEGE DEKRETUA, UZTAILAREN 13KOA, AURREKONTU-EGONKORTASUNA BERMATZEKO ETA LEHIAKORTASUNA BULTZATZEKO NEURRIEI BURUZKOA; 2/2012 LEGEA, EKAINAREN 29KOA, 2012RAKO ESTATUKO AURREKONTU OROKORREI BURUZKOA, enplegu publikoa murrizten duen heinean; 24/2013 LEGEA, ABENDUAREN 26KOA, SEKTORE ELEKTRIKOARENA.

26/2013 LEGEAK, ABENDUAREN 27KOAK, AURREZKI-KUTXA ETA BANKU-FUNDAZIOEI BURUZKOA, foru-araubidea babesten du 16. xedapen gehigarrian: *2. Euskal Autonomia Erkidegoan, haren foru-araubidea aintzat hartuta, Ekonomia Itunaren Legeak araututakoa errespetatu beharko da lege-organiko hau betetzeko garaian.*

Halaber, 10/2014 LEGEA, EKAINAREN 26KOA, KREDITU-ENTITATEEN ANTOLAMENDU, GAINBEGIRAKETA ETA KAUDIMENARI BURUZKOA. Lege horri dagokionez, hogeita hamar urtetik gora dira Espainiako Konstituzioa onartu zenetik, autonomia-erkidegoetako estatutuak indarrean daude, eta Estatuko legegileak eragotzi du, egitez edo egin ezaz, autonomia-erkidegoek beraiei dagozkien eskumenak egikaritzea; izan ere, kreditu- eta finantza-erakundeen esparruan, ez ditu egin, edo ez ditu egoki egin, antolamendu juridikoa doitzeko aldaketak, aipatu ditugun arau gorenen

bitartez sortutako eskumen-banaketarako sistema berrira egokitu daitezten. Hain zuzen ere, Konstituzio Auzitegiak hau adierazi zuen 96/1996 epaian, 19. oinarri juridikoan: *Euskadiko eta Kataluniako autonomia-erkidegoei eskumenak esleitu zaizkie aurrezki-kutxa eta kreditu-kooperatiba korporatibo, publiko eta lurraldekoez gainera, baita kredituaren eta bankuen antolaketaren gain ere. Arlo horrek barnean hartzen ditu, aurrezki-kutxak eta kreditu-kooperatibak ez ezik, edonolako kreditu-erakundeen egitura eta antolaketa, haien funtzioak eta kanpoko jarduera. Jarduera horren barruan daude, besteak beste, nahitaez bete behar dituzten antolaketa- eta diziplina-arauak.*

Horrenbestez, autonomia-erkidegoei esleitu behar zaizkie legedia garatzeko eta oinarriak betearazteko eskumenak, jarduera eskusiboki edo nagusiki autonomia-erkidego batean garatzen duten bankuei dagokienez. Lotura-gune horren ondorioa da autonomia-erkidego horiei kreditua eta bankuak antolatze aldera legedia garatzeko eta oinarriak betearazteko eskumenak esleitzen zaizkiela soil-soilik aipatu erakundeak autonomia-erkidegoarekin lotura berezia badute. Izan ere, Estatuko legegileak hainbat arauri eusten dio, aldaketa eta indargabetze zehatzak eginez. Halaber, Konstituzioaren eta autonomia-estatutuen bidez esleitu zaion eskumen-esparruaren mugak gainditzen ditu, arau berrien bitartez. Hortaz, Estatuko legegilearen gehiegikeriak zuzendu beharko lirateke, eta Konstituzioan eta estatutuetan xedatutako eskumen-banaketarako sistemarekin lotuneak ezarri.

18/2014 LEGEA, urriaren 15ekoa, HAZKUNTZA, LEHIAKORTASUNA ETA EFIZIENTZIA SUSTATZEKO URGENTZIAZKO NEURRIAK ONARTZEN DITUENA,

merkataritzari dagokionez, turismo-joera handiko eremuen (ZGAT) alorrean 1/2004 Legea, merkataritzako ordutegiei buruzkoa, aldarrikatu ostean Estatuak egin duen bilakaera arauemailea da, eta merkataritza-jardueraren liberalizazioaren eta arlo horren desarautzearen adibide argia da. Horren ondorio zuzena eta berehalakoa da autonomia-erkidegoei barne-merkataritzaren alorrean zituzten eskumenak kentzen zaizkiela.

Lehenengo arauketan, 1/2004 Legearen bidez, jarduteko zentzuzko esparrua eman zitzaion autonomia-erkidegoei, turismo-joera handiko eremuak (ZGAT) deklaratzeko (eremuak eta aldiak zehaztea, alde aurretik zehaztutako irizpiderik gabe). Alabaina, Estatuak gero egin dituen arau-aldaketen bidez, autonomia-erkidegoen jarduteko gaitasuna murriztu da pixkanaka, eta azken erreformaren bidez (8/2014 Errege Lege Dekretua), denboraren joan hutsaren esku jartzen da 8/2014 Errege Lege Dekretuan ezarritako parametroen barruan dauden udal-barruti guztiak turismo-joera handiko eremu deklaratzeko. Horrek dakar, orobat, turismo-joera handiko eremu deklaratzeko udalerrri horien lurralde guztia, eta, horrenbestez, merkatariek aldiak eta ordutegiak nahieran hautatzeko aukera izatea.

Baina, hori garrantzi handikoa bada, barne-merkataritzaren arloan autonomia-erkidegoen eskumen eskusiboa edukirik gabe geratzen delako, are eta garrantzitsuagoa da denbora labur bat igarotze hutsa (6 hilabete, 8/2014 Errege Lege Dekretuan xedatutako kasuetan) nahikoa izatea udalerrri bateko azalera guztia turismo-joera handiko eremu deklaratzeko, eta, horrez, gainera, autonomia-erkidegoa alde batera uzteko, dagozkion eskuduntzak egikaritzeari dagokionez, arlo horretan dituen eskumen guztiak kentzen baitzaizkio.

20/2013 LEGEA, abenduaren 9koa, MERKATU-BATASUNA BERMATZEARI BURUZKOA. Legeak, Rebollo Puigen (2014) hitzetan esanda,²⁵ zerbitzuei buruzko zuzentarauaren esparru materiala nabarmen gainditzen du, barnean hartzen baititu *merkatu-baldintzetan egiten diren jarduera ekonomiko* guztiak (2. artikulua), baita ekoizpenari eta merkaturatzeari dagozkionak ere. Ez da soilik zerbitzuen zirkulazio askea; salgaiena ere bai, gutxienez. Eta, zerbitzuei dagokienez, zabalagoa da: kanpoan geratzen dira soilik Espainiako Konstituzioaren 128.2 artikulua bidez sektore publikoari gordeta daudenak. Agian zalantzan jarri behar da monopolizatu gabeko zerbitzu publikoetako jarduerak ere mende hartzen dituen; izan ere, ekimen pribatua errespetatzen badute ere, ez dute harekin lehiatzen merkaturako baldintzetan. Dena dela, gainerakoak, interes ekonomiko orokorreko zerbitzuak direla iritzita ere, merkatu-baldintzetan ematen badira, eraginpean geratzen dira. Halaber, esan dezakegu ematen dituen irtenbideak, ikusiko dugunez, erradikalagoak direla Zerbitzuen Zuzentzarua baino; batzuetan, Bolkestein komisarioak hasieran egin zuen proposamena, geroago moderatu zena, erreferentziaz hartuta. Baina, diferentzia garrantzitsu horiek guztiak aitortu ostean, zalantzarik gabe, zerbitzuen zuzentzarua izan dute inspirazio-iturri, printzipio handien eta zenbait zehazpenen aurrekaria baita. Zehazki, beharraren eta eraginkortasunaren printzipioak gailentzen dira lurralde nazional guztian. Eta, batez ere, merkatu-batasuna eta zirkulazio askea bermatzeko taktika, autonomia-erkidegoetan eta tokiko erakundeetan, gutxienez, inposatzen den desarautzearen bitartez.

²⁵ Rebollo Puig: “La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. En especial los principios de necesidad y de eficacia nacional y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas”. Autonomia-erkidegoei buruzko txostena. Instituto de Derecho Público (2014)

Hori guztia aintzat hartzen du, halaber, Estatu Kontseiluaren irizpenari emandako boto partikularrak, lege-proiektuaren 17. artikulua erabakigarriaren konstituzionaltasuna zalantzan jartzen duenean. Honako hau dio: Konstituzio Auzitegiak emandako doktrinaren arabera, merkatu-batasunaren printzipioa da estatu guztian aginpidea izan behar duen ordena ekonomikoaren ondorio. *Printzipio horrek bermatzen du Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumen-banaketak ez duela izango ekonomiaren disfuntzioa eta desegitea eragingo duen emaitzarik, ondasunen, kapitalen, zerbitzuen eta eskulanaren zirkulazio askea eta ekonomia-jardueren oinarrizko berdintasuna eragotziko duenik. Den dela, merkatu-berdintasuna eta uniformetasuna ez dira baliokideak. Horren ondorioz, batasun ekonomikoaren eta aniztasun juridikoaren printzipioen bateragarritasunak justifikatzen du araudi autonomikoak arlo horretan berariazko arauketak ezartzeko gaitasuna izatea, baldin eta dagokien eskumen-eremua gainditzen ez badute, lortu nahi den helburuari begira egokiak badira, eta, nolana ere, herritar guztien oinarrizko berdintasuna eta ondasunen eta pertsonen zirkulazio askea bermatzen badira, Konstituzioaren 139.2 artikuluan adierazitakoari jarraituz. Bestalde, Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiak adierazi zuenez, aurreproiektuan planteatutako arauketak, lurralde nazional guztian eraginkortasun orokorra izateari dagokionez (19. eta 20. artikulua), kokatzeko askatasuna eta zirkulatzeko askatasuna mugatzen duten jarduerak (batez ere, 18.2 artikuluko b, c, eta f idatz-zatiak) eta eragile ekonomikoak gainbegiratzearen arloan (21. artikulua), lehentasun nabarmena ematen die jatorrizko tokiko araudiari eta agintariei –alegia, eragile ekonomikoa ezarrita dagoen lurraldeko araudiari eta agintariei–, jarduera ekonomikoa*

garatuko den tokiko –helmugako– berezko arauketaren eta administrazio publikoen kaltetan.

Eredu horrek dakarren ondorioa da jatorrizko tokiko araudia hedatuko dela dagokion lurralde-eremutik haratago. Horrez gainera, desberdintasun-egoerak sor daitezke lurralde berean jarduera jakin batean ari diren eragile ekonomikoen artean; izan ere, helmugako tokitik kanpo ezarri direnek jatorrizko tokiko araubide juridikoa bete beharko dute –eta baliteke helmugako tokikoa bezain zorrotza ez izatea–, aitzitik, jarduera garatuko den toki berean ezarrita dauden eragileen kasuan, aplikatu ahal izango zaien araubide juridiko bakarraren mende geratuko dira nahitaez.

Azaldutako guztia ikusita, proiektuan xedatuari eusten bazaio, Konstituzioari buruzko doktrinan batasun ekonomikoaren eta arauen aniztasunaren printzipioak bateratzeari buruz jasota dagoena kolokan gera daiteke.

Lege horri dagokionez, eta txosten honetarako interesgarriak diren arloak kontuan hartuta, Estatuaren eta EA Eren arteko aldebiko batzordeak interpretazioari buruzko akordio bat lortu zuen. Horrenbestez, **(1)** Legearen 5. artikulua (17/2009 Legean jasota dauden interes orokorreko arrazoi inperatiboak aipatzen dituen) eta 17. artikulua bateratzen dituen irakurketa bideratu zuen, azken hori Konstituzioaren kontrakotzat ez hartzeko: Akordioak bi artikuluen arrazoizko integrazioa lortu zuen, interpretatu baitzuen 17.1 artikulua (interes orokorreko 4 arrazoi inperatibo soilik erabiltzea bideratzen duena) aplika daitekeela soil-soilik baimenak eskatzeko garaian, kontuan hartuta eskua sartzeko neurri erabakigarriena dela,- eta, aldi berean, merkatu-askatasunak gehien erasotzen dituen; aitzitik, aukeratutako kontrol-teknika erantzukizunpeko

adierazpena eta aurretiazko jakinarazpena izanez gero, 17/2009 legearen 3.11 artikuluan ageri diren interes orokorreko 16 arrazoi inperatiboak aplikatuko dira²⁶; **(2)** 19.3 artikuluari dagokionez, akordioaren xedea da jarduera ekonomikoa garatuko den tokiko araudien eraginkortasun osoa eta iraupena argitzea; hartara, jardueran hasteko baldintzak jatorrizko tokikoak izango dira, baina jarduera benetan egingo den tokiko arauak errespetatu beharko dituzte eragile ekonomikoek; halaber, egokitzat hartu da gogoraraztea arau guztiak (jatorrizko tokian jardueran hasteko ezarritakoak ere barnean hartuta) auzitegien jurisdikzioaren mende daudela, edozein agintaritzak ulertuz gero araudi horiek ordenamendu juridikoa urratzen dutela²⁷; **(3)** merkatu-batasuna bermatzeari buruzko legeak, berriz, inpugnatzeko administrazio-mekanismo alternatibo bat ezartzen du, 30/1992 Legeak ezarritako ohiko administrazio-errekurtsoa ez bezalakoa, ezartzeko edo zirkulatzeko askatasuna kendu zaiela senti dezaketen eragile ekonomikoak babesteko. Bide edo mekanismo horretarako prozedura ezarri dutenean, baliteke bidegabe sartu izana inpugnatutako egintza edo xedapena eman duen organoaren autonomian; izan ere, Kontseiluaren Idazkaritzaren tutoretza moduko bat dago, egintzaren eraginkortasunerako funtsezko izapide bat (jakinarazpena) Idazkaritza horren mende geratzen baita. Akordioak eutsi egiten dio

²⁶ Akordioa honela idatzi zen (BOE, 2014ko abuztuaren 12koa): *MBBLren 17. artikuluko 1. paragrafoak baimenak eskuratu beharra baino ez du arautzen, eta horrela interpretatu behar da. Hala, erantzukizunpeko adierazpenak edo aurretiazko jakinarazpenak aurkeztu beharra justifikatzeko, aintzat hartuko dira azaroaren 23ko 17/2009 Legearen 3.11 artikuluan bildutako interes orokorreko eta ezinbesteko arrazoiak, MBBLren 17. artikuluko 2. paragrafotik 4.era bitartean ezarritakoarekin bat etorritik (17/2009 Legea, Zerbitzu-jardueretara oztoporik gabe iristeari eta zerbitzuetan oztoporik gabe jarduteari buruzkoa).*

²⁷ Akordioaren atal horri dagokionez, akordioak ezarritakoari jarraituz (BOE, 2014ko abuztuaren 12koa), *MBBLren 19.3 artikuluan, honako hau jasotzen da: “azken horiek erabat baliozkoak direla onartuko dute agintari hartzaileek”. Tarteki horrek esan nahi du agintari hartzaileek erabat baliozkotzat joko dituztela jatorrizko agintariak jarduera ekonomiko bati ekiteko eskatzen dituzten baldintzak, kualifikazioa, aurretiazko kontrolak edo bermeak. Nolanahi ere, onarpen horrek ez du eraginik izango agintari hartzaileek euren lurraldean ezarria duten jarduera-erregimenaren gainean. Halaber, jatorrizko agintariak ezarritako jarduera-erregimenak erabat baliozkotzat jotzeak ez du eragotziko Zuzenbidearekin bat datozen aurkaratze-bide guztiak erabiltzea.*

egintza edo xedapena eman duen administrazioaren eskumenari, hots, inpugnazioa 26. artikulua mugen barruan ebazteari; ildo horretatik, nagusitu den interpretazioa da administrazio horrek bere esku izango duela ebazpena errekurso-jartzaileari jakinaraztea, Merkatu Batasunerako Kontseiluaren Idazkaritzaren jakinarazpena ezertan galarazi gabe, azken horrek Merkatuen eta Lehiaren Batzorde Nazionalera jotzeko epeak zenbatzen hastea baitakar²⁸.

Elikagaien kalitateari buruzko oinarritzko araudiaren ezarpena oinarritzea helburu hartuta, ELIKAGAIEN KALITATEARI BURUZKO LEGE-PROIEKTUAN, Ministro Kontseiluak 2015eko apirilaren 10ean onetsian, Estatuak, arlo horretan berariazko titulurik ez zuenez, Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua, ekonomiaren plangintzari buruzko eskumen eskusiboa eta koordinazio orokorra ematen diona, oinarritzat hartu zuen, hartara bereganatzeko autonomia-erkidegoei nekazaritzaren eta kontsumitzaileen zein erabiltzaileen eskubideen defentsan eskusiboki dagozkien eskumenak. Lege-testu hori egiteko Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua baliatzea eskumen-titulu horren gehiegizko erabilera dakar. Estatu Kontseiluak berak testu horren aurreproiektuari buruz egindako txostenean adierazi zuenez, *aurreproiektuak, Konstituzioaren 149.1.13 artikulua oinarritzat hartuta, sartzan dituen zeharkako arauetan, egiaz, printzipioz autonomia-erkidegoek izan dituzten eskumenen esparrua bereganatu du. Izan ere, orain arte, nekazaritzaren eta kontsumoaren*

²⁸ Gai horri dagokionez, adostutako akordioak honako hau ezarri zuten: *Agintari eskudunek operadore ekonomikoen eskubide eta interesen alde egiteko prozedura, MBBLren 26. artikuluan aurreikusitakoa, kasuan kasuko agintari eskudunak ebartziko du, artikulua horren 5. paragrafoan ezarritakoarekin bat etorritik. Agintari horrek hartutako ebazpenaren berri eman ahal izango dio interesdunari, baina hori ez da eragozpena izango Merkatu Batasunaren Kontseiluko Idazkaritzak ebazpen hori jakinarazteko, ebazpena jaso eta hurrengo egun baliadunean; MBBLren 26. artikuluko 8. eta 9. paragrafoetan aipatzen diren epeak Merkatu Batasunaren Kontseiluko Idazkaritzak jakinarazpena egiten duen egunetik hasiko dira.*

alorreko eskumen-tituluen babesean, beren legeak egin dituzte autonomia-erkidegoek.

- **ESPAINIAKO KONSTITUZIOAREN 149.1.18 ARTIKULUKO
ESKUMEN-TITULUA**

Jurisprudentiaren ikuspegitik, gastu-ahalmenaren esparruan, Konstituzio Auzitegiaren **99/2012 epaiak**, maiatzaren 8koak, 8. oinarri juridikoan adierazitakoari jarraituz, emandako diru-laguntzak bakoitzari *dagokion aldizkari ofizialean* argitaratzeko araua oinarritzkoa da. Izan ere, *interes publikoa bermatzea du helburu, Administrazioaren gardentasuna sendotzen du, eta funts publikoen kudeaketa hobeto ezagutzeko lagungarria da*; horrenbestez, dagokion aldizkari ofizialean argitaratzeak *ahalmen publikoen egikaritze egokia kontrolatzen laguntzen du, baita hirugarrenen interesak babesten ere*. Halaber, *administrazio publikoen diru-laguntzak arautzeko oinarritzko printzipioetako bat adierazten du; alegia, publikotasun-printzipioa*.

Oraingoan, Estatuko legegileak beste urrats bat eman du: irizten dio, ziorik adierazi gabe, Konstituzio Auzitegiaren aipatu epaian jasotako *interes orokorrak* ez daudela jada behar bezala bermatuta, *dagozkien aldizkari ofizialetan* argitaratzen badira. Hemendik aurrera, diru-laguntzen datu-base nazionalaren bidez argitaratu behar da, antza, aipatu interesak gogobetetzeko.

Konstituzio Auzitegiaren **130/2013 epaiak** (azaroaren 17ko 38/2003 Legea, diru-laguntzei buruzkoa, aztergai duena) autonomia-erkidegoen

jarduteko gaitasuna murriztu egin du, diru-laguntzen arauketaren esparruan. Konstituzio Auzitegiak arlo hauen irakurketa irekia egin du: Ogasun Nagusiaren eskumenak (149.1.14 artikulua), administrazio publikoen araubide juridikoaren eta administrazio-prozedura erkidearen oinarrizko araudia (149.1.18 artikulua) eta aurrekontuen egonkortasunaren alorreko araudi berria²⁹.

Orain arte autonomia-erkidegoei aitortzen zitzaien haien eskumen-esparruko diru-laguntzen prozedurak arautzeko eskumena³⁰, eta 30/1992 Legean ezarritako oinarriak soilik errespetatu behar zituzten, baina hizpide dugun epaiak Estatuari aitortzen dio *diru-laguntzen prozedura erkidea* edo *berariazko administrazio-prozedura erkidea* arautzeko eskumena. Bost magistratuk emandako boto partikularrak adierazitakoari jarraituz, epaiaren oinarrian dago Estatuaren eskumen-tituluen oso interpretazio hedakorra³¹, diru-laguntzak eskumen-titulu ez direla kontuan hartu gabe; izan ere, administrazioaren jarduteko moduetako bat baino ez da³².

Epaiak, izaera hedakor nabarmenez, Estatuaren eskumenen barruan biltzen ditu administrazio publikoek garatzen dituzten ohiko jarduera juridiko guztien arauketa. Horrenbestez, praktikan, araubide juridikoa identifikatzen du araubide juridikoaren oinarriekin; horrenbestez,

²⁹ Konstituzio Auzitegiaren ekainaren 4ko 130/2013 epaiaren aurkako kritika ongi arrazoituta ageri da honako artikuluan honetan: AYMERICH CANO, Carlos, "Subvenciones y Estado Autonomico. Crítica de la última jurisprudencia constitucional" *Revista Vasca de Administración Pública*, 97. zk., 2013 (217. or. eta hurrengoak).

³⁰ Konstituzio Auzitegiaren 175/2003 epaia, irailaren 30ekoa, 10. oinarri juridikoa.

³¹ *Ikus* Konstituzio Auzitegiaren 175/2003 epaian emandako boto partikularra, honako hau dioena: epaiaren erantzuna da erabaki hutsaren bidez *ratione materiae* prozedura berezi bat *diru-laguntza emateko prozedura arrunt* bihurtzea; horrenbestez, esparru horretan autonomia-erkidegoen eskumenen edukia hutsaltzen da, Estatuaren eskumen berri hori baliatuta –alegia, diru-laguntzak emateko administrazio-prozedura erkidea–, eta ez da aintzat hartzen autonomia-erkidegoen eskumeneko arloetako administrazio-prozedurak arautzea autonomia-erkidego horientzat gordetzen duen doktrina konstituzionala (3. puntua).

³² *Ikus* Konstituzio Auzitegiaren 130/2013 epaia, ekainaren 4koa, 7. oinarri juridikoa.

Estatuaren eskumenak agortzen du, Konstituzioak agindutakoaren arabera, Estatuak eta autonomia-erkidegoek partekatu beharreko esparru arautzailea.

Konstituzio Auzitegiaren 130/2013 epaiak aurretik emandako 50/1999 epaia du abiapuntu; hau da, adierazten du arlo horretako oinarrien funtsezko helburua dela administrazio publikoen mendeko pertsonen tratamendu bera bermatzea. Tratamendu bera bermatzeko premia hori handiagoa izango da araututako gaiak kanpoan eragiteko aukera handiagoak dituzten heinean. Horrenbestez, kanpoan zenbat eta gutxiago eragin, orduan eta gaitasun handiagoa izango dute autonomia-erkidegoek beraien administrazioak nahieran antolatzeko.

Baina 130/2013 epaia ez da hor gelditzen. Izan ere, interes orokorraren kontzeptua sartzen du, Estatuaren eskumen-esparru handiagoa funtsezko argudio gisa. Horrenbestez, adierazten du arlo horretako oinarriak ezar daitezkeela autonomia-erkidego bakoitzaren interesen gainetik dauden interes orokor batzuen alde, arau komunak ezartzea behartzen eta justifikatzen badute. Arauen homogeneizazioa justifika dezaketen xedeen edo interes orokorren artean, honako hauek aipatzen ditu: *baliabideak ekitatez esleitzea, gastu publikoaren bidez (Espainiako Konstituzioaren 31.2 artikulua), herrialdeko aberastasun guztia interes orokorraren mende jartzea (128.1 artikulua), gastu publikoa programatzea eta egikaritzea efizientziaren eta ekonomiaren printzipioen arabera (31.2 artikulua), aurrekontuen egonkortasuna (135. artikulua), merkatuaren funtzionamenduaren balizko distortsioen prebentzioa, administrazio publiko guztien diru-laguntzen politika koherentea eta koordinatua izatea,*

funts publikoen kudeaketan iruzurraren eta ustelkeriaren aurka egitea, eta diru-laguntzetarako erabiltzen den gastuaren gardentasuna, kontrola eta ebaluazioa areagotzea.

Tesi horrek, boto partikularrak azpimarratzen duen bezala, ez dauka euskarririk doktrina konstituzionalean, eta tesiaren oinarri gisa aipatzen dituen epaien doktrinatik ez da horrelako ondoriorik ateratzen. Boto partikularraren arabera, 149.1.18 artikulua egoki ulertuta, Estatuak diru-laguntzaren araubide juridikoa erregulatzeko aukera izango luke, erakunde gisa, baina ez, ordea, diru-laguntzak emateko prozedura arautzeko aukera. Horrenbestez, diru-laguntzen erlazio juridikoaren jarraibide orokorrak homogeneoki erregulatuko lirateke; hau da, diru-laguntza ezaugarritzen eta definitzen duten oinarrizko printzipioak eta erlazioan esku hartzen duten subjektuen funtsezko posizio juridikoak erregulatu ditzake Estatuak, baina ezin du haratago joan, eta ez du joan behar.

Esparru arauemailean, afekzioa ENPLEGU PUBLIKOaren arloan gertatzen da, batez ere, UZTAILAREN 13KO 20/2012 ERREGE LEGE DEKRETUA, AURREKONTU-EGONKORTASUNA BERMATZEKO ETA LEHIAKORTASUNA BULTZATZEKO NEURRIEI BURUZKOA, ETA 2/2012 LEGEA, EKAINAREN 29KOA, 2012RAKO ESTATUKO AURREKONTU OROKORREI BURUZKOA, bitarteko direla. Xedapen horiei dagokienez, aipatzekoak dira zenbait neurri (autonomia-erkidegoetako zein tokiko administrazioetan langile berriak hartzeko debekua, unibertsitate-esparruan barne-promozioa mugatzea, ordainsariei eta lanaldiei buruzko zenbait arlo arautzea,

pentsio-planetarako ekarpenak egiteko debekua...), aurrekontuen araudi orokorraren bidez egituratu direnak.

TOKIKO ARAUBIDEaren arloan: 29/2013 LEGEA, ABENDUAREN 27KOA, TOKI-ADMINISTRAZIOAREN ARRAZIONALIZAZIO ETA IRAUNKORTASUNARI BURUZKOA. Erreformatik honako helburu hauek lortu nahi ditu: udal-eskumenak argitzea bikoiztasunik izan ez dadin beste herri-administrazio batzuen eskumenekin, hartara *administrazio bat, eskumen bat* printzipioa eraginkorra izateko³³; toki-administrazioaren antolamendu-egitura arrazionalizatzea finantza-efizientziaren, -egonkortasunaren eta -iraunkortasunaren printzipioen arabera; finantza- eta aurrekontu-kontrol zorrotzagoa egingo dela bermatzea; eta ekimen ekonomiko pribatuak sustatzea, administrazioen gehiegizko esku-hartzeak saihestuz.

Alabaina, Legean sartutako foruak babesteko klausulak oinarri hartuta, EAEk eskumenen asimetria lortu du, bertako autonomiak esparru handiagoa hartzen baitu beste autonomia-erkidego batzuetakoek baino. Horrenbestez, EAEn erabaki-esparru handiagoaren nahia jasota dago, eta Estatuko legegileak aitortzen du, Espainiako Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarrian jasotako eskubide historikoak errespetatzen eta eguneratzen dituen estatuko legearen bidez.

ADMINISTRAZIO-PROZEDURAren eta DIRU-LAGUNTZA publikoen prozeduraren araubide juridikoaren arloan: 15/2014 LEGEA, IRAILAREN 16KOA, SEKTORE PUBLIKOA ARRAZIONALIZATU ETA ADMINISTRAZIOA ERABERRITZEKO BESTE ZENBAIT NEURRIRI BURUZKOA.

³³ Horrenbestez, eskumenak egikaritzeko sistema kooperatiboa ordezkatzeko da, haren oinarri konstituzionala argiagoa izan arren *administrazio bat, eskumen bat* printzipioa baino.

Ez ditugu ahaztu behar administrazio-prozedura erkidearen arauari (30/1992 Legea) eragiten dioten neurriak, funtsezko erakunde-arlo baten aldaketa baitakarte; hain zuzen, autonomia-erkidegoetako aldizkari ofizialetako ediktuen jakinarazpenei dagokiena. Izan ere, 15/2014 LEGEAK, IRAILAREN 16KOAK, SEKTORE PUBLIKOA ARRAZIONALIZATU ETA ADMINISTRAZIOA ERABERRITZEKO BESTE ZENBAIT NEURRIRI BURUZKOAK sartutako aldaketaren bidez, jakinarazpen horiek, eraginkorrak izateko, BOEn argitaratu behar dira. Azken finean, Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkariaren benetako zentzua eta esanahia devaluatzen da, baita Autonomia Erkidegoaren autonomia politikoa bera ere, esleitzen zaien eginkizuna *aukerakoa* eta *osagarria* baita, eta, argitaratzen diren ekintzak gauzatzen dituzten erakundeen jarduera aitortzea bideratzen duten tresnak diren aldetik, haien garrantziarekin bat ez datorrena. EHAA zeregin horretara mugatzeak Konstituzio Auzitegiak emandako doktrinaren hondamena dakar, *berme instituzionala* dela-eta, hark *erakundea* edo *instituzioa* babesten baitu hiru zentzu hauetan: helburuan, haren desagertzea saihestuz; edukian, haren gune menderaezina eratuz; eta denboraren joanaren aurrean, ezagutzeko modukoa izan dadin helburu hartuta. Aipatzekoa da Estatu Kontseiluaren 274/15 irizpena, Sektore Publikoko araubide juridikoaren lege-proiektuari buruzkoa, 99. orrialdean adierazten baitu aldizkari ofizialetan jakinarazi beharreko ekintzak, legeak eta xedapenak argitaratzea *soberaniari atxikitako jarduera* dela.

Legeak EAEn eskumenak larriki erasotzen ditu, administrazio-jardueraren zati handi baten eraginkortasuna beste administrazio baten

borondatearen eta kontrolaren mende jartzen baitu (Estatuaren mende, alegia), bien arteko harreman hierarkikorik edo mendekotasunik izan gabe. Horrenbestez, aldaketa horren ostean, administrazio-jardueraren eraginkortasunaren hedapen- mekanismo garrantzitsua kontrolatzeko gai den administrazio bakarra Estatuko Administrazioa izango da.

Halaber, administrazio publikoek ematen dituzten diru-laguntzetan eragina du Legeak; izan ere, 38/2003 Lege Orokorra, diru-laguntzei buruzkoa, dela-eta, diru-laguntzen datu-base nazionala sortu zen, diru-laguntzei buruzko publizitatea jakinarazteko sistema gisa (19. artikulua). Diru-laguntzak ematen dituzten administrazio guztiek deialdiei eta diru-laguntzak emateko ebazpenei buruzko informazioa bidali behar diote, Legean bertan ezarritako baldintzen arabera, eta ez badute eginbehar hori betetzen, baliteke dagozkien ekintzak baliogabetzea. Estatuko Administrazio Orokorren Kontu-hartzailletza da diru-laguntzen datu-base nazionala administratzeko eta zaintzeko ardura duen organoa.

Kataluniako Azterlan Autonomikoen Institutuaren iritziz (2014)³⁴, oinarrizko arau horrek Estatuko organo bati esleitzen dio ohiko funtzio betearazle bat , Administrazio eskudunari dagokiona, diru-laguntza deitzeko eta emateko; alegia, publizitatearen bidez jakinaraztea. Horrek beste urrats adierazgarri bat dakar, autonomien estatua berriro zentralizatzeko prozeduran, baita administrazio-jarduerak bikoizteari dagokionez ere, diru-laguntzen datu-base nazionalari esleitutako

³⁴ Ikus “Análisis de la legislación estatal aprobada entre el 1 de mayo y el 30 de septiembre de 2014”. Generalitat de Catalunya. Departament de Governació i Relacions Institucionals. Institut d’Estudis Autònomic

publizitate-funtzioarekin batera, dagokion aldizkariak ere deialdia argitaratzen du.

Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan, ulertzen dugu diru-laguntzei buruzko lege horretan xedatutako informazio-betebeharrak egituratu beharko liratekeela Itunaren Bitariko Batzordean, apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoak, aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-iraunkortasunari buruzkoak, azken xedapenetako hirugarrengoa ezarritakoaren arabera, maiatzaren 23ko 12/2002 Legeak, Euskal Autonomia Erkidegoarekiko Ekonomia Ituna onartzen duenak, xedatuari lotuta. Gogoan izan behar da Ekonomia Itunaren Bitariko Batzordeak 2007ko uztailaren 30ean hartutako zortzigarren akordioak biltzen dituela aurrekontu-egonkortasunaren alorrean Estatuaren eta Euskadiren arteko koordinazioa eta lankidetzak gauzatzea bideratzen duten printzipio orokorrak eta prozedurak. Akordio horren arabera, *Euskal Autonomia Erkidegoak Estatuko Administrazio Orokorrari emango dio kontabilitate nazionalaren alorrean ezarritako eginbeharrak betetzeko behar duen informazioa*. Halaber, akordioak xedatzen duenez, *Ekonomia Itunaren Bitariko Batzordeak erabakiko du Autonomia Erkidegoko Administrazioak Estatuko Administrazio Orokorrari eman beharreko beste edozein informazioren edukia eta helarazteko prozedura*.

Horren haritik, maiatzaren 23ko 12/2002 Legeak, Euskal Autonomia Erkidegoarekiko Ekonomia Ituna onartzen duenak, finantza-harremanen printzipio orokortzat hartzen ditu EAEko erakundeen autonomia fiskal eta finantzarioa, eta Estatuarekiko koordinazioa eta lankidetzak aurrekontu-egonkortasunaren alorrean. Bestalde, aipatu legearen 62. artikuluan ezarritakoari jarraituz, Itunaren Bitariko Batzordearen eginkizuna da

aurrekontu-egonkortasunaren alorreko lankidetzak eta koordinazio-konpromisoak adostea.

Horrenbestez, apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoak, aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-iraunkortasunari buruzkoak, Ekonomia Itunean ezarritakora bidaltzen du, honakoa hau baitio: *2. Euskal Autonomia Erkidegoan, haren foru-araubidea aintzat hartuta, Ekonomia Itunaren Legeak araututakoa errespetatu beharko da lege-organiko hau betetzeko garaian.*

Horren haritik, Estatuaren eta EAEn arteko aldebiko lankidetzabatzordeak akordio bat lortu du 2015eko ekainaren 16an, eta horren bidez, honako hau interpretatzen dute biek:

- a) Lehen aipatutako 15/2014 legearen 25., 26. eta 27. artikuluei dagokienez, bi aldeek honako hau ulertzen dute:
 - a. Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian (EHAA) argitaratuko diren jakinarazpen-iragarkietan, Autonomia Erkidegoak adieraziko du ediktuaren jakinarazpenak ondorioak izango dituela *dies a quo*, Estatuko Aldizkari Ofizialean (BOE) argitaratu ostean, epeak zenbatzeari dagokionez.
 - b. Autonomia Erkidegoak BOE Estatuko Agentziari igortzen dion iragarkiaren testuak jasoko ditu gutxienez interesdunen identifikazio-datuak eta jakinarazpen-iragarkia gertatzen deneko administrazio-prozedurarenak, oro har. Halaber, aipatuko ditu bai EHAAREN zein ale eta egunetan argitaratu den aurretik iragarkia, bai BOEan argitaratzen den egunetik aurrera izango dituela ondorioak ediktuaren jakinarazpenak.
 - c. Iragarkiaren testuaren bertsioa hizkuntza koofizialean igorri ahal izango dio Euskal Autonomia Erkidegoak BOE Estatuko Agentziari, gaztelaniazko bertsioarekin batera argitaratzeko.
 - d. Herritarrek EHAAREN aipatu alea kontsulta dezaten errazteko, autonomiaren argitalpena zuzenean daraman esteka bat sartuko du Estatuko Administrazio Orokorrak dagokion BOEren pdf-orrian, baldin eta, betiere, dagozkion hiperestekak gehitu badizkio (berariazko web-zerbitzu baten bidez) iragarkiaren erakunde igorleak BOE Estatuko Agentziari igorritako testuan.
 - e. Estatuko Administrazio Orokorrak berariaz aitortzen du EAEk duen eskumena abenduaren 17ko 58/2003 Zerga Lege Orokorrari buruzko

58/2003 legearen gaitan eta martxoaren 5eko 1/2004 Legegintzako Errege Dekretuaren bidez onartutako Higiezinaren Katastroari buruzko Legearen Testu Bategineko gaitan.

- f. Bi aldeek adierazten dute hitzarmen bat sinatzeko aukera aztertzeko prestutasuna BOEn argitara ahal daitezen bai Foru Ogasunek zerga-eta katastro-prozeduretan egiten dituzten jakinarazpen-iragarkiak, aurreko puntuetan adierazitako baldintzetan eta doan, eta bai Euskal Administrazio Publikoek Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoetan argitaratu nahi dituzten gainerako iragarkiak ere.
- b) 15/2014 Legearen 30. artikuluan aipatu oinarrizko manuak aplikatzeko –manu horiek Diru Laguntzen azaroaren 17ko 38/2003 Lege Orokorraren hainbat artikulua aldatzeari buruzkoak dira, eta administrazio publiko guztiak behartzen dituzte–, Itunaren Bitariko Batzordeak beharrezko akordioak egingo ditu hori gauzatzeko, informazioa helarazteko arloan egingo direnekin batera, finantza-iraunkortasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoaren azken xedapenetatik hirugarrenean ezarritakoaren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoarekiko Ekonomia Itunaren maiatzaren 23ko 2/2002 Legean xedatuarekin lotuta.

III.3 EUROPAR ARAUDIA, ESTATUAREN ESKUMENEN HELMENA

JUSTIFIKATZEKO

Jurisprudentiaren ikuspegitik:

- Konstituzio Auzitegiaren **74/2014 epaia** (227/2008 Errege Dekretua, otsailaren 15ekoa, oliba-olio birjinaren dastatzaileen panelei buruzko oinarrizko araudia ezartzen duena): Lehen adierazi bezala, Auzitegiak argudiatzen du zeharkako eskumen hori (Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua) gauzatu daitekeela, bai neurri arauemaileen bidez, bai neurri betearazleen bitartez. Eskumenak doitzeko, ezinbestekoa eta erabakigarria da proposatutako arloko politikaren helburua lortzeko duen baliagarritasuna; dagokigun kasuan, Europako araudia betetzea du xede, eta horrek duen garrantzi bereziak justifikatzen du, halaber, barne-merkatuaren egituraketa egokia bermatzeko helburua. Azken

justifikazio hori kontraesanean dago Konstituzio Auzitegiaren beraren doktrina finkatuarekin; izan ere, doktrina horrek dio Europar Batasunean sartzeak eskumenen barne-antolaketa ez duela aldatzen.

- Konstituzio Auzitegiaren **20/2014 epaia** (1715/2010 Errege Dekretua, abenduaren 17koa, Ziurtapeneko Erakunde Nazionala –ENAC– izendatzen duena, egiaztatzeaz arduratuko den erakunde nazionala izan dadin, Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2008ko uztailaren 9ko EE 765/2008 Erregelamenduak, produktuen merkaturatzea dela-eta merkatua ziurtatzeko eta zaintzeko betekizunak ezartzen dituenak, xedatuaren arabera. Errege Dekretuak ENAC izendatzen du, ziurtapeneko erakunde nazional bakarra izan dadin, EE 765/2008 Erregelamenduaren 4.1 artikulua xedatuari jarraituz; izan ere, estatu kide bakoitzak ziurtapeneko erakunde nazional bakar bat izendatu behar du.

Lehenik eta behin, Auzitegiaren iritziz, industria-segurtasunaren esparruan gaitutako eskumen-titulua Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua da, eta ez 149.1.23 artikulua. Bigarrenik, epaiak ulertzen du Europako eskaerak (alegia, egiaztatpeneko erakunde bat izendatzeko eskaerak) izendapen hori estatuan zentralizatzeko baimena ematen duela.

Zentralizazio-prozesua areagotzen da EBko legedia aplikatu behar denean; izan ere, legedi hori aplikatzeari ekiten zaio sistematikoki, Euskal Autonomia Erkidegoaren eskumenak errespetatu gabe. Lehen adierazi bezala, Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentzia klasiko baten arabera,

EBko legedia aplikatzeak ez du ezertan aldatzen Estatuaren eta autonomia-erkidegoaren arteko eskumen-banaketa.

Tresna horren babesean, uniforme bihurtzea helburu duten neurriak dakartzaten zenbait arau sortu dira; besteak beste, 6/2013 LEGE ORGANIKOA, AZAROAREN 14KOA, ERANTZUKIZUN FISKALEKO AGINTARITZAN INDEPENDENTEA SORTZEKOA. Lege organiko horren bidez, administrazio publikoen politika fiskaletan ikuskapen- eta gardentasun-mekanismoak sartzen dira. Halaber, *Europako Kontseiluaren 2011ko azaroaren 8ko 2011/85/EU Zuzentarauak, estatu kideen aurrekontu-esparruei aplikatzeko betekizunei buruzkoak, xedatua betetzen da, arau fiskalak betetzen direla egiaztatzeko analisi eraginkorrak egingo dituzten erakunde fiskal independenteak izateko premiari dagokionez. Horretarako, estatu kideetako aurrekontuak egiten dituzten agintaritzekiko autonomia funtzionala duten organoek egindako analisi fidagarria eta independenteak hartuko dira oinarri*. Beraz, arau horren egokitasuna ezin da zalantzan jarri, Europar Erkidegoko xedapenak eta Espainiak hartutako konpromisoak direla-eta ezinbestean bete behar baita. Desadostasuna arlo honetan sortzen da: 3. artikulua adierazi bezala, Erantzukizun Fiskaleko Agintaritza Independentek *bere funtzioak beteko ditu, berak soilik eta eskusiboki, Espainiako lurralde guztian, sektore publikoa osatzen duten subjektu guztiei dagokienez*, eta horren bidez eragotziko da ahalmen fiskalak dituzten beste gobernu-maila batzuek (adibidez, foru-erregimen berezi bateko Ogasunak) erantzukizun fiskala duten agintaritza independenteak sortzea.

Horren haritik, 473/2013 Erregelamenduan aintzat hartutakoen zerrendako 17.ak adierazten duenez, kontuan hartu behar da estatuetan dauden sistemen aniztasuna, eta arauak betetzen direla egiaztatzeko ardura duen erakunde independente bat baino gehiago sortzeko aukera dagoela, lehentasunezko aukera ez bada ere. Aukera horren alde egiteko ezinbestekoa da bakoitzaren ardurak argi eta garbi esleitzea, eta jarraipenaren arlo zehatzetan eskumenak ez gainjartzea; hartara, indarrean dagoen erakunde-esparruarekin koherentea izango da, baita herrialde bakoitzaren berariazko administrazio-egiturarekin ere.

ELIKAGAIEN KALITATEARI BURUZKO LEGE-PROIEKTUA berriki onetsi du Ministro Kontseiluak, 2015eko apirilaren 10ean. Lege-proiektu horrek Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 titulua baliatzen du, lehen esan bezala; baina, horrez gainera, Europako araudiaren transposizioa erabiltzen du, Autonomia Erkidegoak arlo horretan dituen eskumenak erasotzeko. Lege proiektuak barnean hartzen du arloko zehapen-arabidea, apirilaren 29ko EE 882/2004 Erregelamenduko 55. artikuluan xedatua betetzeko. 55. artikulua horrek jasotzen du estatu kideen betebeharra dela pentsuen eta elikagaien arloko legediaren urraketetan aplika daitezkeen zehapenak finkatzea, baita animalien osasuna eta ongizatea babeste aldera Europak emandako beste xedapen batzuk ere, baina eginbide hori estatu bakoitzaren barnean nola bete behar den zehaztu gabe, Europar Batasuneko estatu kide bakoitzeko banaketa juridikoa eta lurraldearena errespetatuz. Testuinguru horretan, Konstituzio Auzitegiaren doktrina iraunkorra, behin eta berriro eman duena, honako hau da: Espainiako ordenamendu juridikoan, Europar Erkidegoko arauak betetzea dagokio, materialki, Europako Erkidegoko

zuzenbidea betearazteko berariazko eskumena materialki bereganatu duenari (Konstituzio Auzitegiaren 236/1991 epaia, 9. oinarri juridikoa). Hortik ateratzen den ondorioa kontuan hartuta, autonomia-erkidegoei dagokie EE 882/2004 Erregelamenduko 55. artikuluan xedatua egiaztatzeko formula juridiko egokia hautatzea, arlo horretan eskumen eksklusiboa baitute. Horrenbestez, barne-zuzenbidean ezin da bateratu Europako Erkidegoko zuzenbidea betearaztea eta Estatuak autonomia-erkidegoen funtzioak bereganatzea, erakunde horiek beren eginkizunetik baztertuta.

III.4 LURRALDEZ GAINDIKO IZAERA

Konstituzioari buruzko jurisprudentziak, zenbait epai garrantzitsu eman ditu gai horri buruz; esate baterako:

- Konstituzio Auzitegiaren **16/2013 eta 35/2013 epaiak** (1046/2003 Errege Dekretua, Etengabeko Lanbide Heziketako Azpisistema arautzen duena); Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoa (SPEE) zentralizatzea, autonomia-erkidegoei dagozkien funtzio betearazleak kontuan hartuta. Epaiak adierazten du inpugnatutako arauaren 17.1 artikulua Konstituzioaren aurkakoa dela, Estatuko Administrazioari esleitzen baitizkio, lurraldez gaindiko irizpideen arabera, autonomia-erkidegoei dagozkien funtzio betearazleak. Epaiak adierazten duenez, *Estatuaren organo bati –alegia, INEMi– berariaz esleitzea izaera betearazlea duten funtzioak (hau da, laguntzak ematea eta ordaintzea) autonomia-erkidegoen eskumen betearazleen urraketa dakar.* (ondoren, Konstituzio Auzitegiak 244/2012 epaian emandako doktrina).

- Konstituzio Auzitegiaren **22/2014 epaia** (56/2003 Legea, abenduaren 16koa, enpleguari buruzkoa). Eskumena Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoari (SPEE) enplegu-politikaren alorreko plangintzarako eta egikaritzeko eskumenak esleitzen dizkioten zenbait manu inpugnatzen dira.

Epaiak, lehenik eta behin, Kataluniako Autonomia Erkidegoari esleitzen dio enplegu-politika propioa ezartzeko eta garatzeko eskumena, baldin eta estatuko politiken aurkakoa ez bada, edo haiekin kontraesanean ez badago, eta, jakina, Espainiako Konstituzioaren 149.1.7 artikuluari jarraituz, Estatuaren eskumen eskusiboa den laneko legedian eragiten ez badu. Dagokion lurralde-esparruan enplegua sustatzearen alorrean Autonomia Erkidegoak duen eskumenaren aitortzea ez dago inpugnatutako legezko manuan aipatzearen mende, Autonomia Estatutuaren beraren ondorio baita.

Bestalde, aldi berean, Estatuari aitortzen dio, *jarduera ekonomikoaren plangintza orokorraren oinarriari eta koordinazioari buruzko eskumenen babesean (Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua) enplegua sustatzearen alorreko neurriak hartzeko ahalmena; izan ere, lan-harremanaren arauketan eragiten ez badute, Espainiako Konstituzioaren 149.1.7 artikuluan aipatutako lan-arlotik kanpo dagoen gaia da.*

Berresten du *langabeentzako programa* batzuk betearaztea SPEEren eskuetan zentralizatu behar dela. Halaber, inpugnatutako 13.e.1

artikulua aztergai hartuta, Auzitegiak, lehen adierazitako doktrina aplikatuz, adierazten du Autonomia Erkidegoaren eskumena Estatuaren esku jartzeak, lurraldez gaindikotzat jota, ohiz kanpoko izaera duela. Kasu zehatz bakoitzean ebaluatu beharko da ohiz kanpoko ote den. Inpugnatutako legezko manuak *eskatzen du, hain zuzen, kudeaketa zentralizatu ahal izateko, hiru baldintza hauek bete behar direla: lehenik eta behin, autonomia-erkidego bat baino handiagoa den esparru geografikoan eragina izan behar dute; bigarrenik, parte hartzen duten langabeak edo langileak beste autonomia-erkidego batera mugitzea eskatu behar dute; eta, amaitzeko, koordinazio bateratua behar dute (alegia, Estatuak kudeatu behar ditu, doktrinaren arabera Estatuak eskumen betearazleak bere gain hartzeko ohiz kanpoko kasuetako batean gaudelako). Horrenbestez, funtzio betearazlea Estatuaren esku jartzea aurreikusten da, baina ez orokorrean, kasu jakin batzuetan baizik: koordinazio bateratua behar dela frogatzen denean soil-soilik. Premia hori dagoen edo ez dagoen jakin ahal izateko aztertu beharko dira, hain zuzen, programa zehatzak arautuko eta garatuko dituzten xedapenak.*

Hortaz, Estatuak adierazi beharko du, programa zehatzen oinarrietan, kudeaketa zentralizatzeko beharraren justifikazio puntuala. Horretarako, ezinbestekoa izango da programa hori autonomia-erkidegoaz gaindikoa izatea, haren gainean eragindako jarduera publikoa zatiezina izatea, eta, behar duen homogeneotasun handia bermatze aldera, titular bakar bati esleitu behar izatea (Estatuari, alegia).

Horren aurkako boto partikular motibatu bat eman zen, errekurritutako xedapena berritzailea izateagatik. Izan ere, lan-esparruan kudeaketa autonomikoa arau orokorra da, diru-laguntzen alorreko doktrina konstituzionalak *behin eta berriro adierazi* baitu kasu horietan Estatuaren eskuetan zentralizatutako kudeaketa ohiz kanpokoa dela, eta, horrenbestez, ezin dela orokortu. Amaitzeko, boto horrek adierazten du epaian honako hau jaso behar zela: Enplegu Legearen atal horrek *eskumenen banaketa urratzen du, xedapen horretan zentralizazioa justifikatzeko ematen diren arrazoiak ezin baitira onartu egin nahi den zentralizazioaren zio gisa.*

- Konstituzio Auzitegiaren **107/2014 epaia** (1052/2002 Errege Dekretua, ANECA – Kalitatea Ebaluatu eta Egiartzatzeko Estatuko Agentziaren ebaluazioa eta ziurtagiria lortzeko prozedura arautzen dituen). Gatazkaren muina da, funtsean, Errege Dekretuaren 5.2 artikuluan xedatuta dagoena. Izan ere, aurreikusten du ANECAk egindako ebaluazio positiboak edo aldeko txostenak ondorioak dituela Espainiako unibertsitate guztietan; hau da, lurraldez gaindiko irizpidea erabiltzen du estatuko agentzia bati eskumen betearazleak esleitzeko, eskumen partekatuak dauden esparru batean. Auzitegiak aitortzen du Estatuak eta Autonomia Erkidegoak eskumena partekatzen dutela, ulertzen baitu irakasleen eta ikertzaileen ebaluazioa egiteko eta kalitatea bermatzeko arloan Autonomia Erkidegoak duen eskumena eratzen dela Estatuaren eta Autonomia Erkidegoaren artean partekatutako eskumen gisa.

Zentralizazioa justifikatzeko aintzat hartzen ditu Estatuak dituen funtzioak unibertsitate-sistema nazionalaren batasuna bermatzeko (Espainiako Konstituzioaren 149.1.30 artikulua) eta kontratatutako irakasleen mugikortasun-eskubidearen aitortpena (149.1.1 artikuluari lotuta). Izan ere, unibertsitateko irakasle kontratatuek ANECAren ebaluazioa eta egiaztagiria izatea, lurralde nazional guztian ondorioak dituela, irakasle horiek lanbidean hasteko eta aritzeko berdintasuna bermatzen duten oinarrizko baldintzak ezartzea helburu duen neurria da, eta irakasle horiei lurralde guztian mugitzeko askatasuna ere bermatzen die. Auzitegiak gogora ekartzen duenez, beste batzuetan aitortu duenari jarraituz, eskumen partekatua izateak *ez du mugatzen horrekin lotuta Estatuak dituen eskumenen garapen osoa* (Konstituzio Auzitegiaren 213/2013 epaia, abenduaren 19koa, 3. oinarri juridikoa). Horrenbestez, Estatuak eta Autonomia Erkidegoak partekatzen dute kontratatutako irakasleak ebaluatzeko eta egiaztatze funtzioen egikaritzea.

Epaiak bi boto partikular izan zituen: boto horiek adierazten dute zentralizaziorako justifikaziorik ez dutela ikusten; halaber, ohartarazten dutenez, *azken aldian, eskumenen alorreko gaiei buruzko erabakiak ematen dituen jurisprudentzian zorrotasun juridiko konstituzionala falta dela ageri da etengabe*. Boto horietan ematen den iritzia arabera, oinarrizko araudiaren helmen materialaren *ex novo* interpretazioa egiten du epaiak. Estatuak gainditu egiten du doktrina konstituzionalak 149.1.30 artikuluan jasotako eskumen-tituluari aitortutako helmen arauemaile hutsa (muga horiek gainditzen dira, halaber, Konstituzio Auzitegiaren epai hauetan: 213/2014 epaia, 4.

oinarri juridikoa, eta 27/2014 epaia, 8. oinarri juridikoa). Ohartarazten dute eskumenak bikoiztea dakartela. Lehenengo botoaren iritziz, deklaratu behar zen inpugnatutako manu horiek ez zirela Kataluniako Autonomia Erkidegoan zuzenean aplikatu beharrekoak; eta bigarren botoa berriz, Konstituzioaren aurkakoa dela deklaratzearen alde ageri da. Halaber, ohartarazten da Konstituzio Auzitegiak berak arduraz eta arrazionaltasunez jokatu behar duela, eredia bera zalantzan jartzen den une honetan.

- Konstituzio Auzitegiaren 88/2014 epaia, 112/2014 epaia eta 123/2014 epaia (395/2007 Errege Dekretua, martxoaren 23koa, enplegurako lanbide-heziketako azpisistema arautzen duena). Eragina duten Estatuaren eskumen-tituluak mugatzen ditu: 149.1.7 artikulua (erregulazio arauemailearen esparrua ukatzen die autonomia-erkidegoei) eta 149.1.13 artikulua (enpleguaren sustapena). Inpugnatutako manu gehienek lurraldez gaindiko irizpidea baliatzen dute eskumen betearazleak autonomia-erkidegoen esku dauden arloetan Estatuari funtzio betearazleak esleitzeko. Epaiak gogora ekartzen du lurraldez gaindiko irizpideari buruzko doktrina murriztailea, baina aztertutako kasu gehienetan doktrina hori alde batera uztea erabakitzen du, ohiz kanpoko egoera justifikatzen duten zioak daudelakoan, Estuari esleitzen baitizkio kudeaketa-ahalmenak; esate baterako, laguntzen hartzaileen estatu-esparrua, eta finantzatutako prestakuntza-ekintzen edukia eta izaera (sektoreartekoak eta autonomia-erkidego desberdinetan kokatuak). Egoera horiek prestakuntza-ekintzen lurraldez gaindiko garapen-esparrua nabarmentzen dute, eta, horrenbestez, titular bakar baten

eskuetan egongo den koordinazio homogeen baten ezinbesteko premia agerian jartzen dute.

Lurraldez gaidikoa izatea legitimazio-titulutzat hartzen da funtzio betearazleak zentralizatzeko, autonomia-erkidegoen eskumenekin lehan dauden eskumenen kontzepzioa oinarri hartuta. Horrenbestez, bermatzen da inpugnatutako funtzio betearazle gehienak Estatuari esleitzea:

- o Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoak irakasleen hobekuntzarako plan bat egitea, autonomia-erkidegoen proposamenei erreparatuta, eta ekintza horiek erreferentziatzeko zentro nazionalen bidez egikaritzen diren, edo berariaz autonomia-erkidego bateko prestatzaileak helburu dituzten kontuan hartuta.
- o Autonomia-erkidegoen eskumenak galarazi gabe, Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoak enplegurako lanbide-heziketako azpisistema guztiaren kalitatea, inpaktua, eraginkortasuna eta efizientzia ebaluatzeko plana egitea.
- o Autonomia-erkidego batean baino gehiagotan lantokiak dituzten enpresek aplikatzen dituzten Gizarte Segurantzako kuotetako hobarien bidez finantzatzeko prestakuntza-ekimenen ebaluazio-, jarraipen- eta kontrol-jarduerak garatzea. Txertatzen du administrazio eskudun guztiek eta bateratu eta homogeen jarduteko betebeharra, zatitzeko aukerarik gabe.

Alabaina, laguntza jakin batzuk Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoaren bidez zentralizatuta kudeatzea Konstituzioaren aurkakoa dela deklaratu du; hala da, esate baterako, 30.2 artikulua kasua: laguntza batzuk Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoaren bidez kudeatzea aurreikusten du,

Estatuari eginkizun hori esleitzea justifikatuko duten ohiz kanpoko zer egoerak sor daitezkeen aurreikusi gabe, lurraldez gaindiko irizpidea soilik kontuan hartuta. Auzitegiak adierazi duenez, kasu horretan, doktrina konstituzionalaren arabera, ez da gertatzen eskumen betearazlea Estatuaren eskuetan jartzea justifikatzen duen egoerarik.

Erabaki horren aurkako boto partikularra, Konstituzio Auzitegiaren 244/2012 eta 95/2013 epaietako boto partikularretan adierazitako azalpenen ildotik. Boto horietan gogora ekarri zen Estatuaren eskuetan zentralizatzeko gaitzen duen titulu gisa lurraldez gaindiko izaera baliatzea ohiz kanpokoa dela, eta ohiz kanpokoa dela, halaber, lan-arloan (Estatuak eskumen arauemailea beretzat eskusiboki gordetzen duen arloan, alegia) funtzio betearazleak ere beretzat gordetzea.

Eremu arauemailean, enplegu-politika aktiboen esparrua izan da lurraldekotasunaren printzipioan gehien oinarritu dena, kudeaketa-funtzioak Estatuaren eskuetan zentralizatzeko. Horretarako, zenbait programa egituratu dira: PREPARA (lege hauen bidez gauzatua: ekainaren 29ko 2/2012 Legea, 2012rako Estatuko Aurrekontu Orokorrei buruzkoa; abenduaren 27ko 17/2012 Legea, 2013rako Estatuko Aurrekontu Orokorrei buruzkoa; eta urtarrilaren 25eko 1/2013 Errege Lege Dekretua); GAZTEENTZAKO BERME PROGRAMA (urriaren 15eko 18/2014 Legea, hazkuntza, lehiakortasuna eta efizientzia sustatzeko urgentziatzko neurriak onartzen dituena; eta otsailaren 27ko 1/2015 Errege Lege Dekretua, bigarren aukerako mekanismoari, finantza-karga murrizteari eta bestelako neurri sozialei buruzkoa); eta ENPLEGUA AKTIBATZEKO PROGRAMA (abenduaren 18ko 16/2014 Errege Lege Dekretua).

III.5 NAZIOARTEKO HARREMANAK (149.1.3 artikulua) ETA ATZERRI

EKINTZA:

Jurisprudentiaren ikuspegitik, honako epai hauek nabarmenduko ditugu:

- Konstituzio Auzitegiaren **80/2012 epaia** (Euskal Herriko 14/1998 Legea, ekainaren 11koa, kirolari buruzkoa, 16.6 artikulua), **110/2012 epaia** (Kataluniako Parlamentuaren 8/1988 Legea, apirilaren 7koa, kirolari buruzkoa, Kataluniako Parlamentuaren uztailaren 30eko 9/1999 Legean jasotako idatzaldiaren arabera) eta **198/2013 epaia** (Eusko Jaurlaritzako Nekazaritza eta Arrantza sailburuaren eta Mauritaniako Islamiar Errepublikako Itsasoko Ekonomikako ministroaren arteko akordioa).

Konstituzio Auzitegiaren 80/2012 epaiak –eta, ildo beretik, 110/2012 epaiak ere– 10. oinarri juridikoan adierazten duenez, *7.a, 7.b eta 8. oinarri juridikoetan adierazitako irizpideak aplikatzearen ondorioz, Euskal Autonomia Erkidegoak, kirolari buruzko eskumen eskusiboa egikaritzuz, ezin du xedatu euskal federazioak “euskal kirol federatuaren ordezkari bakarrak” izatea, oro har. Izan ere, hala eginez gero, EAEko legegileak eratuko luke Estatuaren atzerriko irudiari eragiten dioten kirol-esparruko arlo jakin batzuen araubidea edo erregulazioa, eta arlo horiek ondorioak dituzte Espainiako kirol federatuen interesen eremuan. Egiatan, autonomia-erkidegoen jarduteko ahalmenetik kanpo dauden erabakiak dira, eta Estatuari dagozkio, ezinbestean. Hartara, autonomia-erkidegoen eskumen eskusibo horren gauzatzeari kanpoko muga ezartzen zaio. Espainiako kirol federatu osoaren*

“nazioarteko ordezkariak” horretan sartzen diren gaiak –esate baterako, Espainiako lurraldean nazioarteko lehiak antolatzeari buruzkoak, atzerriko nazioarteko lehiaketetan parte hartzeko erabakiaren ingurukoak, edo Espainiako selekzioak eratzea– ezin dira izan autonomia-erkidego baten erabakitzeko esparruari dagozkionak. Izan ere, bakoitzaren interesen eremua gainditzen dute; halaber, ezin dira eratu autonomia-erkidego baten eskumenaren lurraldez gaindiko eragina izango balira bezala. Espainiaren nazioarteko irudiari erreparatzeko eta nazioarteko lehiaketetan Espainiako kirol federatuaren ordezkariak bateratua aurkezteko premiek eragindako interesek eta sortzen diren ondorio sinbolikoek zatiketarik gabeko jarduera eskatzen dute, eta denen jardueraren koordinazioa Estatuaren eskuduntza izan behar du nahitaez.

Beste argudio bat baliatuta, boto partikularrak ere gehiengoan iritziak ateratako ondorio bera azaltzen du. Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikulua emandako eskumen-tituluaren *interpretazio erredukzionista* ez egiteko eskatu ostean, galdatzen du *nazioarteko harremanak* biltzen dituen kontzeptuan estatuaren arteko harremanak eta nazioarteko zuzenbidearen mendekoak ez ezik, beste asko ere kontuan hartzeko; besteak beste, Espainiaren atzerriko irudiari eragiten diotenak:

Azken finean, nazioarteko harremanen eskumen-tituluak (Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikulua) nazioarteko zuzenbideak araututako harremanak hartzeaz gainera, eduki eta helmen zabalagoa du... Horregatik, Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikulua emandako eskumen-tituluaren interpretazio erredukzionista egin ezean, nire adostasunik ez duen epai honetan

egiten den bezala (eta nire ustez, Auzitegi honek emandako doktrinak, 31/2010 epaiaren 73., 80., 125. eta 129. oinarri juridikoetan laburbilduta dagoenak, ez du horretarako baimenik ematen, ikusi berri dugunez), ezinbestean atera behar den ondorioa da kirol-esparruko nazioarteko ordezkariak atzerri-politikaren zuzendaritzan eta egikaritzeko prozesuan eragina duela, eta eskumen hori Estatuari dagokiola, eksklusiboki (Espainiaren atzerriko irudiari eragiten dion heinean). Horrenbestez, nazioarteko harremanen alorreko Estatuaren eskumenei eragiten die (Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikulua), eta eskumen horren inguruko nahastea sortzen da auziperatu den manuaren kasuan. Izan ere, xedatzen du kirol-modalitate bakoitzeko euskal federazioa dela euskal kirol federatuaren ordezkari bakarra nazioarteko esparruan. Horrek baztertzen du esparru horretan dagokion kirol-modalitateko Espainiako federazioa, hain zuzen, euskal kirol federatuaren ordezkari izatea. Hori nahikoa zen, nire iritziz, inpugnatutako manua Konstituzioaren aurkakoa dela deklaratzeko eta horren ondorioz baliogabetzeko...

Horrez gainera, 149.1.3 artikulua edukiari eta helmenari buruzko argibideak oso premiazkoak ziren, nire ustez, gure epai batzuetan manu hori behar bezala ez ulertzeko joera alde batera uzteko. Izan ere, badirudi Konstituzioan erabiltzen den nazioarteko harremanen kontzeptuak duen esanahia murriztu dela, haren zati bakar batera; hau da, nazioarteko zuzenbidearen arabeko estatuen arteko harremanetara. Doktrina akademikoari jarraituz, nazioarteko

harremanen kontzeptua zabalagoa da, nazioarteko harreman juridikoena baino.

2012ko apirilaren 18ko eta maiatzaren 23ko epai horien analisian, adierazgarria da Auzitegiak ez onartzea boto partikularretan emandako argudioak, Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikuluan ageri den *nazioarteko harremanen kontzeptua* zabaltzea planteatzen dutenak. Horrek modu nabarmen eta orokorrean zabalduko luke estatuaren eskumena, autonomia-erkidegoek beren eskumenak egikaritzearen kaltetan. Horren arrazoia izan zen gehienek adierazi zutela eztabaidatutako gaia ezin zela kokatu nazioarteko harremanen arloan (149.1.3 artikulua); ezta atzerri-politikan ere, Gobernuaren ekintza politiko gisa; ezta kulturaren arloan ere (149.2 artikulua); ezta kirolen arloan ere, Estatuak ez baitu inolako eskumen-titulurik arlo horretan.

- Konstituzio Auzitegiaren 198/2013 epaia, 2013ko abenduaren 5koa, Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikuluan jasota dagoen Estatuaren eskumen-tituluaren helmenari buruz emandako azken epaia izan da. Auzitegiak gogora ekarri zuen 137/1989 epaia, uztailaren 20koa, antzeko kasua epaitu zuena, eta ondorio hau atera zuen: *Estuvari soilik dagokio edozein gairi buruzko nazioarteko itunak egitea* (5. oinarri juridikoa). Adierazpen hori garatzen da epaian, honako argudio hau baliatuta: **(a)** Espainiako Konstituzioaren 93., 94. eta 97. artikulua eskumenak esleitzeko tituluak ez badira ere, 149.1.3 artikuluan jasota dagoen eskumen-titulu zehazteko lagungarriak dira; izan ere, Gorte Nagusien eta Gobernuaren esku-hartzea arautzen dute, nazioarteko itunak egiteko prozeduran, eta agerian jartzen dute

Estatuari dagokiola, eksklusiboki, *ius contrahendi* [itunak sinatzeko eskubidea]. **(b)** Konstituzio Auzitegiaren 137/1989 epaiak, uztailaren 20koak, 4.oinarri juridikoan adierazten duenez, *ius contrahendi* dela-eta, *autonomia-erkidegoen itunak sinatzeko eskubideari buruz iritzia adierazteko aukera izan zuten konstituziogileek, Parlamentuko Euskal Taldeak Konstituzioaren aurreproiektuaren zuzenketa aurkeztu zuenean. Zuzenketa hartan proposatu zuen Estatuaren eskumen osoa uler zedila lurralde autonomoen ahal arauemailearen esparruko gaietan akordioak hitzartzea galarazi gabe, Estatuko Gobernuaren adostasuna izanez gero. Zuzenketari ezezkoa eman zioten Kongresuan, Konstituzioari buruzko gaien batzordean, eta sustatzaileek atzera egin zuten osoko eztabaidan.* **(c)** *Autonomia-estatutuek egiten duten gauza bakarra da, aztergai dugun auzian, autonomia-erkidegoei ahalmena ematea, Estatuari zenbait itun negoziata ditzan eskatzeko eta/edo gai batzuetako itunen negoziatioari buruzko informazioa jasotzeko. Epaiaren zati garrantzitsuena, gure iritziz, 4. oinarri juridikoan jasota dago; izan ere, bertan adierazten denez, Euskadiren eta Mauritaniaren artean sinatutako hitzarmenaren edukia *bete-betean dago itsasoko nazioarteko zuzenbidearen esparruan. Haren xedea da itsasoko araubide juridikoa antolatzea, eta, gehiago zehaztuta, itsasertzeko estatuaren subiranotasuna eta jurisdikzioa alboko uretan, arrantza-akordio eztabaidagarrian arautzen dena. Hori guztia gehiegikeria da, hitzartu zen edukiari erreparatuz gero, epaiak berak 2.a aurrekarian jasota dagoenari jarraituz.**

Arauak aintzat hartuta, bi lege hauek izan dute garrantzi handiena: 2/2014 LEGEA, MARTXOAREN 25EKOA, ESTATUAREN KANPO-EKINTZA ETA

ZERBITZUARI BURUZKOA; ETA 25/2014 LEGEA, AZAROAREN 27KOA,
NAZIOARTEKO ITUN ETA BESTELAKO AKORDIOENA

Lehenengoak, 2/2014 LEGEAK, MARTXOAREN 25EKOAK, ESTATUAREN KANPO-EKINTZA ETA ZERBITZUARI BURUZKOAK, eragina izan du, halaber, autonomia-erkidegoek atzerrian bete ditzaketen funtzioetan, haien eskumenak oinarri hartuta. Arau horrek autonomia-erkidegoei ezartzen die haien eskumenak kanpo-ekintzaren estrategiaren esparruan egikaritzea, Gobernu zentralaren atzerri-politikaren gidalerro, xede eta helburuen arabera. Hau da, Estatuko Gobernuari esleitzen dio eragile guztien kanpo-ekintzaren gidalerro, xede eta printzipio, helburu eta lehentasunak erabakitzeko gaitasuna. Horrenbestez, autonomia-erkidegoen berariazko eskumenetan eragiten du, baita arloko politika autonomikoen garapenean ere, kanpora begirako proiektioan. Horrez gainera, testuan iradokitzen da jarduerak zer eremu edo herrialdetan garatu behar dituzten erabakitzeko gaitasuna duela Estatuak.

Hizpide dugun kasuan, autonomia-erkidegoen gaitasunean eragiteko oinarri juridikoa bilatu da izaera egokia ez duen koordinazio-printzipio batean, ez baitu euskarririk Espainiako Konstituzioaren 149.1 artikuluan, baizik eta 149.1.3 artikuluan emandako norabide berri batean, autonomia-erkidegoen jarduera mugatzeko ondorio argiak dituela. Konstituzio Auzitegiaren doktrina jada baretuak (165/94 epaia, 5. oinarri juridikoa) normaltasunez aitortzen zuen autonomia-erkidegoek beren eskumenak egikaritzeko aukera zutela Europar Batasunean, baita atzerrian ere, dagozkien eskumenen kanpoko atal gisa. Autonomia-erkidegoen jarduera horren *bistako mugak* ziren atzerri-politika ez baldintzatzea eta nazioarteko harremanen arloa Estatuaren esku uztea. Hau da, eskumenak

garatzeko aukera zuten, baldin eta Estatuaren atzerri-politikaren aurka egiten ez bazuten. Alabaina, aztertu berri duguna kontuan hartuta, eta Konstituzio Auzitegiak emandako azken epaiei erreparatuta (80/2012 eta 110/2012 epaiak), Konstituzio Auzitegiaren beraren doktrinan zentralizatorako joera gailentzen ari da, nazioarteko harremanen alorrean Estatuak duen eskumenaren *interpretazio hedakorra* egiten hasi da (149.1.3 artikulua), eta, horrenbestez, autonomia-erkidegoek atzerrian duten jardura mugatzen ari da. Interpretazio hedakor horri heldu dio 2/2014 Legeak, martxoaren 25ekoak, Estatuaren kanpo-ekintza eta zerbitzuari buruzkoak. Lege horrek zuzendaritza-ahala esleitzen dio Estatuari, eta autonomia-erkidegoei betebeharrak ezartzen die: *Gobernuak ezarritako gidalerro, xede eta helburuekin bat etorri behar dira, Estatuak eskumen eskusiboa baitu Kanpo Politikaren gidaritzan.*

Azpimarratu behar da Estatuko Administrazioaren eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren arteko aldebiko lankidetzaren batzordearen akordioa, 2/2014 Legeari dagokionez (BOE, 2015eko urtarrilaren 26koa). Horren bidez, Legean jasotakoari jarraituz, Gobernuaren atzerri-politikaren *gidalerro, xede eta helburuak* interpretatzean, autonomia-erkidegoen autonomia politikoarekin hobeto datorren ildoari heltzen zaio. Erreferentzia horiek interpretatu behar dira, betiere, *Konstituzioan jasotakoaren bidez Estatuari dagozkion eskumenen arabera, eta, horrenbestez, nazioarteko harremanen alorrean Estatuaren eskumen eskusiboaren esparruari buruzkoak* direla kontuan hartuta. Ondorioz, *gidalerro, xede eta helburu horiek autonomia-erkidegoek euren autonomia politikoaren arabera dituzten eskumenak erabiliz garatzen dituzten kanpo-*

jarduerei aplikatu beharreko neurriak ezartzen dituztenean, autonomia-erkidegoen kanpo-proiektzioko jarduerak arautu eta koordinatzera mugatuko dira, modu eskusiboan Estatuari dagokion kanpo-politikaren zuzentze eta gauzatzean sor daitezkeen kalteak saihestu edo konpontzeko.

Halaber, autonomia-erkidegoek, hiri autonomoek eta toki-erakundeek proposatutako jarduerak kanpo-ekintzaren estrategian ez sartzea oinarritu beharko da proposamen horiek *Gobernuak ezarritako atzerri-politikako gidalerro, xede eta helburuekin bat ez etortzean*. Halaber, kanpo-ekintzaren strategiaren aurreikuspenak kanpo-proiektzioko jarduera horiek arautu eta koordinatzera mugatuko dira, *modu eskusiboan estatuari dagokion kanpo-politikaren zuzentze eta gauzatzean kalterik sor ez dezaten*.

Bestalde, NAZIOARTEKO ITUN ETA BESTELAKO AKORDIOEI BURUZKO LEGEAK foru-araubidea babesten duen xedapen garrantzitsua du seigarren xedapen gehigarrian: *Euskadiko erakunde eskudunek eskubide historikoak xede dituen nazioarteko tratatua negoziatzen ari den Espainiaren ordezkartzan parte hartuko dute, bai eskubide horien eguneratze orokorra Autonomia Estatuaren bidez egin bada, bai eskubide horiek legegile arruntak eguneratu baditu, Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriaren eta, hala badagokio, Euskadiren Autonomia Estatuaren esparruan*.

Bestalde, arauaren testutik ateratzen den ondorioa da askotariko nazioarteko itun eta akordioetan esku har dezaketela autonomia-erkidegoek. Horren haritik, araudi berrian *nazioarteko administrazio-*

akordioak jasota daude. Akordio horien izaera ez da nazioarteko itunen parekoa; arloan eskumenak dituzten eta nazioarteko zuzenbidearen subjektu diren organo edo erakundeek egiten dituzten akordioak dira. Hitzarmen horiek aurreikusita daude betearazten edo zehazten duten itunean, haien ohiko edukia teknikoa da, izena edozein izanda ere, eta nazioarteko zuzenbidearen mende daude. Baina organo edo erakunde horiek egindako akordioa barne-antolamendu juridikoaren mendekoa izanez gero, ez nazioarteko akordiotzat hartzen.

Horrelako akordioekin batera daude *nazioarteko akordio ez-arauemaileak*. Ez dira nazioarteko itunak, ezta nazioarteko administrazio-akordioak ere. Estatuak, Gobernuak, Estatuko Administrazio Orokorraren organo eta erakundeek, autonomia-erkidegoek, Ceuta eta Melilla hiri autonomoek, toki-erakundeek, unibertsitate publikoek, eta zuzenbide publikoko beste edozein subjektuk egin ditzakete nazioarteko akordio ez-arauemaileak, horretarako eskumena izanez gero. Akordio horiek asmo-deklarazioak dira, edo eduki politiko, tekniko zein logistikoa duten jarduerakonpromisoak ezartzen dituzte. Ez dira nazioarteko betebeharren iturri, eta ez daude nazioarteko zuzenbidearen mende.

Legear jasota dauden aurreikuspenak garatzen dira gero, eta akordio horiek praktikan jartzeko modua zehazten dute. Nazioarteko akordio ez-arauemaileak Legearen laugarren tituluaren bidez arautzen dira, eta bosgarren tituluaren bitartez arautzen da autonomia-erkidegoek eta toki-erakundeek nazioarteko harremanetan duten zeregina edo funtzioa. Araudi horretan ezartzen da, alde batetik, autonomia-erkidegoek nazioarteko itunetan parte hartzeko aukerari buruz, eta gero aztertzen da

nazioarteko administrazio-akordioak eta akordio ez-araue-maileak egiteko prozedura. Hain zuzen, akordio horiek egiteko prozeduraren zenbait arlok Legearen hirugarren eta laugarren tituluetan ezarritako xedapenetara jotzen dute.

Adierazi behar da araudi hori autonomia-erkidegoen nazioarteko jarduera arrazionalizatzeko saialdia dela, eta haren garapenaren esperientziari erreparatu beharko zaio, egoki definitu ahal izateko autonomia-erkidegoek nazioarteko eremuan esku hartzeko uzten duen esparrua.

***III.6 ENPLEGU-POLITIKA AKTIBOAK: KUDEAKETA ZENTRALIZATURAKO
TRESNAK ENPLEGU ZERBITZU PUBLIKOAN. LAN-ARLOKO LEGERIA ETA
GIZARTE-SEGURANTZAREN ARAUBIDE EKONOMIKOAREN OINARRIAK
ETA KUDEAKETA (149.1.7 eta 149.1.17 artikulua)***

Hainbat epai eman dira 149.1.7 artikuluko eskumen-tituluaren inguruan, baita Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoan funtzio betearazleak zentralizatzeari buruz ere. Alabaina, autonomia-erkidegoei esleitu behar zaizkie funtzio horiek. Askotan, gainera, enplegurako politika publikoak eta gizarte-segurantzaren prestazioak mugarrizten dituzte epai horiek.

Azpimarratzekoak dira honako erabaki hauek:

Enpleguari buruzko 56/2003 Legearen aurkako konstituzio-kontrakotasun errekurtsua:

- Konstituzio Auzitegiaren 22/2014 epaia, otsailaren 13koa, KATALUNIA

- Eskumenei buruzko gatazka positiboak – 1046/2003 Errege Dekretua, eta haren garapenerako arauak:

- Konstituzio Auzitegiaren 244/2012 epaia, abenduaren 18koa, KATALUNIA
- Konstituzio Auzitegiaren 16/2013 epaia, urtarrilaren 31koa, GALIZIA
- Konstituzio Auzitegiaren 35/2013 epaia, otsailaren 14koa, ANDALUZIA
- Konstituzio Auzitegiaren 62/2013 epaia, martxoaren 14koa, ARAGOI

1046/2003 Errege Dekretuaren garapenerako aginduak:

- Konstituzio Auzitegiaren 37/2013 epaia, otsailaren 14koa, MADRIL
- Konstituzio Auzitegiaren 65/2013 epaia, martxoaren 14koa, VALENTZIAKO ERKIDEGOA
- Konstituzio Auzitegiaren 95/2013 epaia, apirilaren 23koa, KATALUNIA

- Eskumenei buruzko gatazka positiboak – 395/2007 Errege Dekretua, eta haren garapenerako arauak:

- Konstituzio Auzitegiaren 88/2014 epaia, ekainaren 9koa, GALIZIA
- Konstituzio Auzitegiaren 112/2014 epaia, uztailaren 7koa, MADRIL
- Konstituzio Auzitegiaren 123/2014 epaia, uztailaren 21koa, VALENTZIAKO ERKIDEGOA
- Konstituzio Auzitegiaren 176/2014 epaia, azaroaren 3koa, GAZTELA ETA LEON
- Konstituzio Auzitegiaren 198/2014 epaia, abenduaren 15koa, KATALUNIA

395/2007 Errege Dekretuaren garapenerako aginduak:

- Konstituzio Auzitegiaren 143/2014 epaia, irailaren 22koa

- Eskumenei buruzko gatazka positiboa – 34/2008 Errege Dekretua, profesionaltasun-ziurtagiriak:

- Konstituzio Auzitegiaren 61/2015 epaia, martxoaren 18koa, KATALUNIA

- Konstituzio Auzitegiaren garrantzi handiko **22/2014 epaia** (56/2003 Legea, abenduaren 16koa, enpleguari buruzkoa) hasten da Auzitegiak **lan-arloko legeria betearazteko eskumenen** alorrean emandako doktrina gogora ekartzen, eta, adierazten duenez, *beharrezko zerbitzuen antolaketarako barne-erregelamenduak eta eskumen funtzional betearazlea bera arautzekoak ematea barnean hartzen ditu, eta, oro har, lan-harremanen sistema osoa erregulatzeko araudia praktikan jartzeko beharrezkoak diren jardueren garapena, baita gaiaren alorrean zehatzeko ahala ere*. Dena dela, *legeria* hitzak indar hedakor handia du (ez da formalki legeei buruzkoa soilik).

Enplegua sustatzeko politikak direla-eta, Konstituzio Auzitegiak bideratzen du lan-merkatua arautzea eta enplegu betea sustatzea xede duten finantza-baliabideak mobilizatzeko jarduerak lanekoak ez diren eremuetara eramateko aukera izatea, arloen artean nolabaiteko lotura izanez gero. Zehazki, Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikuluan jasotako eskumen-esparrura. Horrenbestez, Kataluniako Autonomia Erkidegoari aitortzen dio enplegu-politika propioa ezartzeko eta garatzeko eskumena, baldin eta estatuko politiken aurkakoa ez bada, edo harekin kontraesanean ez badago, eta, jakina, Espainiako Konstituzioaren 149.1.7 artikuluari jarraituz, Estatuaren eskumen eskusiboa den laneko legedian eragiten ez badu. Bestalde, aldi berean, Estatuari aitortzen dio, *jarduera*

ekonomikoaren plangintza orokorraren oinarriei eta koordinazioari buruzko eskumenen babesean (Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 artikulua) enplegua sustatzearen alorreko neurriak hartzeko ahalmena; izan ere, lan-harremanaren arauketan eragiten ez badute, Espainiako Konstituzioaren 149.1.7 artikuluan aipatutako lan-arlotik kanpo dagoen gaia da.

Enplegu-politikaren plangintza aztergai hartuta, Auzitegiak ulertzen duenez, *plan autonomikoek enpleguaren alorreko ekintzarako plan nazionalaren arabera izan behar dute, eta haren bidez, enplegurako europar estrategiak ezarritako betebeharren ardura hartzen da; izan ere, enpleguaren alorreko ekintzarako plan nazionalan jasota dauden enpleguaren alorreko europar betebeharekiko loturak barnean hartzen du, halaber, autonomia-erkidegoek onartutako enplegu-programen edukia.*

Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoa zuzenean kudeatzeko funtzioak, 13.e artikuluan (lurraldez gaindiko izaeraren egituraketa) jasota daudenak kontuan hartuta, adierazten du eskumen autonomikoen titulartasuna eskualdatzea, jardueren helmena eta lurraldez kanpoko eraginak direla-eta, ohiz kanpoko delat: *gerta daiteke soil-soilik eskumen autonomikoak egikaritzea bideratzen duen konexio-gunerik ezarri ezin denean, edo, eskumenaren xede den fenomenoaren autonomiaz gaindiko izaeraz gainera, haren gaineko jarduera publikoa zatitu ezin denean, eta kasu horretan ere, jarduera hori lankidetzaz- edo koordinazio-mekanismoen bidez egikaritu ezin denean, eta, horregatik, behar den homogeneotasun-maila bermatzeko titular bakar bati esleitu behar zaionean (titular hori*

nahitaez Estatuak izango da), eta partaideen interes kontrajarriak integratzeko gaitasuna duen erakunde supraordenatura jotzea ezinbestekoa denean, konpondu ezin diren kalteen arrisku hurbila ahaztu gabe, premia-egoeran kokatzen baikaitu. Kasu zehatz bakoitzean ebaluatu beharko da ohiz kanpokoa ote den. Hortaz, Estatuak adierazi beharko du, programa zehatzen oinarrietan, kudeaketa zentralizatzeko beharraren justifikazio puntuala. Horretarako, ezinbestekoa izango da programa hori autonomia-erkidegoaz gaindikoa izatea, haren gainean eragindako jarduera publikoa zatiezina izatea, eta, behar duen homogeneotasun handia bermatze aldera, titular bakar bati esleitu behar izatea (Estatuari, alegia).

Atal honi dagokionez, epaian jasota dago aurkako boto partikular bat. Boto horrek ulertzen du lan-esparruan kudeaketa autonomikoa arau orokorra dela, diru-laguntzen alorreko doktrina konstituzionalak *behin eta berriro adierazi* baitu kasu horietan Estatuaren eskuetan zentralizatutako kudeaketa ohiz kanpokoa dela, eta, horrenbestez, ezin dela orokortu. Eransten du epaiaren argudioak lege-xedapena desitxuratzen duela, beharrezkoa ez izatea eragin arte; izan ere, Estatuak kudeatzeko, doktrina konstituzionalak eskatutako baldintzak bete behar dira. Manuak ez du inolako ekarpenik egiten: kudeaketa hori eskumenen araberakoa izango da edo ez da izango, Enplegu Legearen 13.e.1 artikuluan inpugnatuan xedatu dena gorabehera. Horrenbestez, inpugnazioaren prebentzio-izaera baztertuz, ateratzen duen ondorioa da epaian honako hau jaso behar zela: Enplegu Legearen atal horrek *eskumenen banaketa urratzen du, xedapen horretan zentralizazioa justifikatzeko ematen diren arrazoiak ezin baitira onartu egin nahi den zentralizazioaren zio gisa.* Hori guztia hala da; izan

ere, 13.e artikuluko lehenengo idatz-zatian jasota dauden lehenengo bi baldintzak (esparru geografikoa autonomia-erkidego batena baino handiagoa izatea, eta programaren onuradunen mugikortasun geografikoa) *lotuta daude, zeharka edo zuzenean, lurraldez gaindiko izaera Estatuari eskumenak esleitzeko irizpidetzat hartzearekin, Konstituzio Auzitegiaren doktrinak lotura hori behin eta berriro ukatu badu ere (89/2012 epaia, maiatzaren 7koa; eta, lan-arloan berariaz, 194/2011 epaia, abenduaren 13koa)*. Gaineratzen du aipatu manua akats kontzeptual batean erortzen dela, *koordinazio bateratua* kudeaketa zentralizatuarekin identifikatzen duenean. Horrenbestez, ahazten du koordinazioak ez dakarrela, doktrina konstituzionalaren arabera, eskumen betearazleak bere gain hartzea. Aitzitik, beste batzuek egindako jarduerak (eta ez koordinazioaz arduratuko den erakunde berak eginak) zuzentzeko ahala egikaritzea dakar.

Jaso diren gainerako epaiek osatzen dute **enplegurako lanbide-heziketaren esparruan** lan-arloko legedia betearazteari buruz autonomia-erkidegoek dituzten eskumenen helmenari buruzko doktrina konstituzionala. Eskumen horiek Espainiako Konstituzioaren 149.1.7 artikuluan (lan-arloko legedia) jasota daude, batez ere, epai horiek aztertu dituzten arauak ez baitute eraginik *lanbide-heziketa arautuan*. Azken hori hezkuntza-sistemaren zati da, eta hezkuntzari buruzko eskumenen esparruan dago (149.1.30 artikulua). Horrenbestez, *enplegurako lanbide-heziketa* aintzat hartu behar dugu; lan-arloarekin eta hari lotutako eskumenekin zerikusia du (149.1.7 artikulua) [Konstituzio Auzitegiaren **111/2012 epaia**, maiatzaren 24koa, 7. oinarri juridikoa; **194/2012 epaia**, urriaren 31koa, 4. eta 6. oinarri juridikoak; **88/2014 epaia**, ekainaren 9koa,

3. oinarri juridikoa; eta **198/2014 epaia**, abenduaren 15koa, 3. oinarri juridikoa]. Premisa horretatik abiatuta, Auzitegiak berresten du lan-arloko eskumen autonomikoen izaera betearazleari buruz eman duen doktrina, baita lurraldez gaindikoa izatearen kontzeptua ohiz kanpoko delako, autonomia-erkidegoen eskuetan dauden funtzio betearazleen eskumenak Estatuari esleitzeko: *Lurraldez gaindiko kasuetan, Konstituzioak ez du eragozten eskumen autonomikoak lekualdatu eta Estatuak bere gain hartzea, baina aldaketa horiek ohiz kanpoko izaera dute. Lehen ere behin eta berriro adierazi dugunari jarraituz, esleipen hori egin daiteke soil-soilik, eskumenaren xede den fenomenoaren lurralde-helmena autonomia-erkidegoa baino handiagoa izateaz gainera, jarduera publiko hori zatiezina bada. Kasu horretan ere, jarduera horrek izan behar du lankidetzaren eta koordinazio-mekanismoen bidez egin ezin daitekeena, homogeneousitasun handia behar duelako. Homogeneousitasun hori bermatzeko, titular bakarrari esleitu behar zaio. Titular hori Estatuak izan behar da, nahitaez, edo, beharrezkoa izanez gero, zenbait autonomia-erkidegoen interes kontrajarriak integrazteko gaitasuna duen erakundea (Konstituzio Auzitegiaren epai hauek: 111/2012 epaia, maiatzaren 24koa, 11. oinarri juridikoa; 244/2012 epaia, abenduaren 18koa, 7. oinarri juridikoa; eta 22/2014 epaia, otsailaren 13koa, 7. oinarri juridikoa. Azken finean, funtzio betearazleak Estatuaren organoetan zentralizatuko da soil-soilik goian aipatu ditugun kasuetan. Gainerako kasu guztietan, *estatuko legediak bete-betean bermatzen du ekintza bateratua eta homogeneousitasuna*. Legedi horrek aipatu arloa arautzen du zehaztasun nahikoaz eta Estatuaren mende. Hartara, aplikazioa homogeneousoa izatea bideratzen du.*

Alabaina, enplegurako lanbide-heziketaren alorrean, Auzitegiak adierazi duenez, *laguntzen hartzaileak estatu-esparrukoak izatea (enpresen eta/edo sindikatuen estatu-mailako konfederazio adierazgarrienak; arloko negozioazio kolektiboaren babesean egindako estatu-mailako planak; kooperatiben, lan-sozietateen eta langile autonomoen elkarteen estatu-mailan ezarritako federazioak eta konfederazioak), eta, bereziki, finantzatutako prestakuntza-ekintzen edukia eta izaera (sektorearteko prestakuntza; jarduera ekonomikoaren zenbait sektoretako prestakuntza-premiei zeharkako arloetan edo arlo horizontaletan arreta ematea; produkzio-sektore desberdinetako eta autonomia-erkidego desberdinetako enpresei prestakuntza ematea, eta abar) prestakuntza-ekintzen lurraldez gaindiko esparrua nabarmentzen duten egoerak dira. Horrenbestez sortzen da koordinazio homogeen baten beharra, titular bakar baten mendean, laguntza horien kudeaketan eta izapidetan inplikaturako osagai sektore anitzekoak eta lurraldeartekoak integratzeko bide bakarra den aldetik. Hortaz, zatiketa ezinezkoa da, eta Estatuak bere gain hartu behar ditu kudeaketari eta izapideei lotutako eginkizunak, INEM bitartez, aztertutako kasuan aintzat hartu beharreko baldintzen arabera (Konstituzio Auzitegiaren 88/2014 epaia).*

Lanbide-heziketako kuotaren bidezko finantzazioa (kutxa bakarraren printzipioa), Konstituzio Auzitegiak onartua, honako hau adierazita: *kontabilitate-izaera duen printzipio orokorra da, eta, bistakoa denez, ez zaio aplikatzen soil-soilik Gizarte Segurantzako araubide ekonomikoari. Orain sortzen den testuinguruan, manuaren helburu bakarra da etengabeko prestakuntzaren azpisistemaren eta dagokion araubide ekonomikoaren finantza-batasuna bermatzea, funts horiek guztiak*

funtzionamendua gidatzen duten helburuak betetzearekin lotuta, kudeaketarako mekanismo deszentralizatuen existentziaren aurka egin gabe (Konstituzio Auzitegiaren 244/2012 epaia, abenduaren 18koa, 5. oinarri juridikoa; 16/2013 epaia, urtarrilaren 31koa, 5. oinarri juridikoa; 88/2014 epaia, ekainaren 9koa, 5. oinarri juridikoa). Horren haritik, Konstituzio Auzitegiak epai berriena eman du: 198/2014 epaia, abenduaren 15ekoa, bosgarren oinarri juridikoan azaldutako jarrerari berriro eutsiz.

Finantziazioari erreparatuta, -eskaeraren arabera prestakuntza-ekintzen finantziazioa (enpresek langileentzat egiten dituztenak) enpresek jasotzen dituzten Gizarte Segurantzako kuoten hobariekin lotuta-, Konstituzio Auzitegiak ulertzen du (198/2014 epaia) zilegi dela Estatuak irizpide bat ezartzea, enpresetan oinarritutako finantzazio-eredutik sortutako konexio-gunea finkatzeko; izan ere, enpresek kudeatzen dituzte prestakuntza-ekintzak eta haien finantziazioa, kuoten hobarien bitartez, eta finantzazio-erregimenaren zuzeneko onuradunak dira. Horregatik, administrazioen esku-hartzea, funtzio betearazleak barnean hartuta, era unitarioan egikaritu behar dira enpresa-gunean; izan ere, zatiketak enpresari tratamendu heterogeneoa ematea eragingo luke, lantoki bakoitzaren kokagunearen arabera, betiere kasu bakoitzean prestakuntza-ekintzen benetako helmena eta eragina aintzat hartzea galarazi gabe (Konstituzio Auzitegiaren 88/2014 epaia, ekainaren 9koa, 12. oinarri juridikoa). Adierazi dugun hori eraman daiteke, halaber, enpresak berak prestakuntza-ekintzak egikaritzearen alorrera. Horren haritik, Auzitegiak berretsi du Estatuako Administrazio Orokorrari esleitzea autonomia-erkidego batean baino gehiagotan lantokiak dituzten enpresei Gizarte

Segurantzaren kuotetan aplikatzen zaizkien hobarien bitartez finantzatutako prestakuntza-ekimenen ebaluazio-, jarraipen- eta kontrol-jarduerak egitea. Bestalde, jarduera horiek autonomia-erkidegoen ardura izango dira, enpresek lantoki guztiak autonomia-erkidego beraren esparruan baldin badituzte.

Konstituzio Auzitegiaren 88/2014 epaian emandako boto partikularrak ulertzen duenez, *auzitara eramandako arauak lurraldez gaindiko irizpidea baliatzen du, beste datu batzuekin osatuta, eskumen betearazleak Estatuaren eskuetan jartzeko, autonomia-erkidegoen kaltetan. Estatuarentzat gordetzen den esku-hartze nabarmenaz gainera, sistemaren oinarrian enpresak eta enpresen zein sindikatuen erakundeak daude, eta autonomia-erkidegoak bigarren mailako aktore hutsak dira.* Halaber, eransten du lurraldez gaindikoa izaera baliatzea erabat debekatzen duela doktrina konstituzionalak: *eskatzaileen ekintza-eremuan oinarritutako lurralde-irizpideari ezin zaio garrantzirik eman; izan ere, laguntzak garatzeko eskumenak egikaritu daitezke eta autonomia-erkidegoen bidez kudea daitezke, programa lurraldean bertan egikaritzen den heinean. Beraz, laguntzen onuradunak zenbait autonomia-erkidegotan jarduteak, edo eraketa-tituluan horrela jasota egoteak ezin dezake eragin, berez, haien arauketaren eta kudeaketaren zentralizazioa.* Ez da ahaztu behar Estatuak, Espainiako Konstituzioaren 149.1.7 artikuluan jasotako eskumenaren titularra den aldetik, arloaren arauketa osoa ezartzeko ahalmena duela; baina, arauketa horretan kontuan hartu behar ditu autonomia-erkidegoek estatutuen bidez beren gain hartu dituzten eskumenak, araudi hori betearazteari dagokionez, eta horren ondorioz, autonomia-erkidegoei transferitutako funtzio eta zerbitzuak ere

aintzat hartu eta errespetatu behar ditu betiere. Horregatik, Estatuak funtzio betearazleak beretzat gordetzeko aukera benetan ohiz kanpokoan izan behar du, eta zentzu murriztailean interpretatu behar da, Konstituzio Auzitegiak behin eta berriro adierazi duenari jarraituz; izan ere, eskumen arauemaile osoa duenez, jarduera bateratua neurri handi batean bermatuta dago.

Araudiari erreparatuta, 2010etik 2015era bitartean enplegu-politiken lege-esparruaren berrikusketa sakona egin da, eta horrek eragina izan du erakunde-esparruan, enplegu-politika aktiboen arauketan, enplegurako lanbide-heziketan eta lan-bitartekotzan.

Lehenik eta behin, erakunde-esparrua funtsezkoa da, enpleguaren alorrean Estatuko Administrazioaren eta administrazio autonomikoen eskumenen joko gurutzatua kontuan hartuta. Horren emaitza da administrazio autonomikoek lehentasuna dutela politika aktiboen eta enplegu zerbitzuen kudeaketan, baita lanbide-heziketan ere (NAVARRO NIETO eta COSTA REYES (2013)³⁵; esparru hori osatzen da autonomia-erkidegoei transferitutako eskumenen bidez, eta azpimarratzekoa da EAEn egindako azkena (2010), oso berezia baita.

Esparru hau oso emankorra izan da, hainbat errege lege-dekreturen eta lege arrunten bidez programak abiarazi baitira arlo horretan. Nahikoa da lehen aipatutako arauak gogora ekartzea: 2012RAKO ETA 2013RAKO AURREKONTUEN LEGEAK, eta 1/2013 ERREGE LEGE DEKRETUA, urtarrilaren 25ekoa, guztiak ere langabezia-babesa agortu duten

³⁵ Navarro Nieto eta Costa Reyes, "Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España". Aldizkaria: Revista Doctrinal Aranzadi Social, 9. zk./2013. Doctrina Editorial Aranzadi S.A. Iruñea. 2013.

pertsonen prestakuntza eguneratzeko programari lotuak; 4/2013 ERREGE LEGE DEKRETUA, OTSAILAREN 22KOA, EKINTZAILEEI LAGUNTZEKO ETA HAZKUNDEA SUSPERTZEKOA; 1/2014 LEGEA, OTSAILAREN 28KOA, LANALDI PARTZIALEKO LANGILEAK BABESTEKOA, ETA ARLO EKONOMIKO ETA SOZIALEKO BESTE PREMIAZKO NEURRI BATZUEI BURUZKOA; 18/2014 LEGEA, URRIAREN 15EKOA, HAZKUNTZA, LEHIAKORTASUNA ETA EFIZIENTZIA SUSTATZEKO URGENTZIAZKO NEURRIAK ONARTZEN DITUENA (gazteentzako bermerako sistema nazionalaren programa); 16/2014 ERREGE LEGE DEKRETUA, ABENDUAREN 18KOA, ENPLEGUA AKTIBATZEKO PROGRAMA ARAUTZEN DUENA; 1/2015 ERREGE LEGE DEKRETUA, OTSAILAREN 27KOA, BIGARREN AUKERAKO MEKANISMOARI, FINANTZAKARGA MURRIZTEARI ETA BESTELAKO NEURRI SOZIALEI BURUZKOA; 4/2014 ERREGE LEGE DEKRETUA, MARTXOAREN 7KOA, ENPLEGUA SUSTATZEKO PREMIAZKO NEURRIEI BURUZKOA, eta berriki emandako 4/2015 ERREGE LEGE DEKRETUA, MARTXOAREN 22KOA, ENPLEGURAKO LANBIDE-HEZIKETARI BURUZKOA.

***III.7 KOMUNIKAZIO-SISTEMA UNITARIOAK: TELEKOMUNIKAZIOAK eta
TRENBIDEAK (149.1.21 artikulua)***

Jurisprudenziaren eremuan:

- Konstituzio Auzitegiaren **72/2014 epaia**, maiatzaren 8koa, Telekomunikazioei buruzko azaroan 3ko 32/2003 Legearen aurka Kataluniak jarria, aztergai hartuta, Espainiako Konstituzioaren 149.1.21 artikulua materialki unitarioa den sistema bat (dagokigun kasuan, telekomunikazio-zerbitzua bermatzeko sistema) eratzeko behar diren funtzio betearazleak zentralizatzeko aukera ematen dio Estatuari.

Titulu horrek , Halaber, Estatua gaitzen du, dagokion ministerioak erregelamendu bidez ezar dezan azken erabiltzaileen eta operadoreen arteko eztabaidak, zerbitzuaren eraginkortasuna bermatzea helburu hartuta.

- Konstituzio Auzitegiaren **245/2012 epaiak**, abenduaren 18koak (39/2003 Legea, azaroaren 17koa, trenbideen sektoreari buruzkoa) Legearen bederatzigarren xedapen gehigarriaren lehen idatz-zatia Konstituzioaren aurkakoa dela adierazten du, ulertzen baitu manu horretan interes orokorreko trenbide-sarea definitzean erabili ziren kontzeptuak Espainiako Konstituzioaren 149.1.21 eta 24 artikuluetan jasotako eskumen-banaketaren aurkakoak zirela, argi eta garbi.

Hasieran gogora ekartzen du lurralde-irizpideari buruzko doktrina, eta interes orokorraren irizpidez modulatu behar dela, azken horrek lehenengoa funtsean baztertzeko ahalmenik ez badu ere. Halaber, eskumenen ondorioetarako, bereizten ditu, alde batetik, trenbideak azpiegitura gisa, eta bestetik, haietan egiten den garraio-jarduera. Ibilbidearen kontzeptua azpiegiturari buruzkoa da; horrenbestez, oso-osorik autonomia-erkidegoaren lurraldean garatzearen mugaketa modulatu behar da, betearazpen-funtzioei dagokienez; alegia, jatorria edo helmuga beste autonomia-erkidego batean egonda ere, autonomia-erkidegoan zehar igarotzeko aukera ematea. Hau da, trenbide batek autonomia-erkidego bat baino gehiago zeharkatzeak ez du esan nahi automatikoki estatuko sarean sartzen denik.

Halaber, estatuko beste titulu batzuk garraioari eragiten diote; izan ere, garrantzi handiko ekintza ekonomikoa da, eta Estatuak politika ekonomiko komuna egin dezake, ekonomiaren batasunera egokitzeko. Interes orokorreko trenbide-sareak azpiegiturak soilik hartzen ditu, eta garraio-zerbitzuak kanpoan geratzen dira.

Trenbideen sektoreari buruzko legeak interes orokorreko sarea arautzeko erabiltzen duen irizpide subjektiboa, estatuko erakundeek kudeatzen dituzten azpiegiturak erreferentziatzat hartuta, ezin da onartu (bederatzigarren xedapen gehigarria). Iradokitzen du interes orokorreko sarea osatzen duten azpiegituren zerrenda egitea, trenbideen katalogo bat baliatuta, baina azpiegiturak sarean sartzeko definitutako irizpideen arabera egin behar da.

Trenbide-enpresa bakar bati lizentzia ematea Konstituzioaren arabera hartzen da, estatuarentzat gordetzen den arloko egikaritze zuzena baita.

Esparru arauemailean:

4/2013 ERREGE LEGE DEKRETUA, OTSAILAREN 22KOA, EKINTZAILEEI LAGUNTZEKO, ETA ENPLEGUAREN SORRERA ETA HAZKUNDEA SUSPERTZEKO NEURRIEI BURUZKOA, azkenean 11/2013 LEGE gisa onartu zen, eta trenbideen sektorean eragina duten zenbait neurri barnean hartzen ditu. Lehenik eta behin, ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias) enpresa-erakunde publikoari transferitzen dio estatuaren trenbide-sarearen tituludun izatea, estatuko trenbide-azpiegituren

kudeaketa bateratzeko (trenbide-azpiegiturak eta orain arte ADIFek administratzen zituen geltokiak).

Halaber, aldatzen du 39/2003 Legea, trenbideen sektoreari buruzkoa, pixkanaka lehia askea bideratzeko eta operadore berriak sartzeko.

Amaitzeko, Konstituzio Auzitegiaren abenduaren 18ko 245/2012 epaia betetzeko, aldatzen du 39/2003 Legea, interes orokorreko trenbidea definitzeari dagokionez, lehen adierazi bezala. Izan ere, 245/2012 epaiak adierazi zuen azaroaren 17ko 39/2003 Legearen bederatzigarren xedapen gehigarriaren 1. idatz-zatia Konstituzioaren aurkako zela, Espainiako Konstituzioaren 149.1.21 eta 24 artikuluetan jasotako eskumen-banaketaren aurkako kontzeptuak nabarmen erabiltzen zituelako. Errege Lege Dekretuak (eta, horrenbestez, 11/2013 Legeak) eranskinean jasota ditu gaur egun Estatuarenak diren eta Euskal Autonomia Erkidegoan dauden linea, bide-zati eta azpiegitura guztiak. Eranskinean interes orokorreko trenbide-sarea osatzen duten linea eta bide-zati gisa jasota daudenak dira, hain zuzen, gaur egun Estatuko Administrazioaren mendeko erakundeek ustiatzen dituztenak (EAEko lurralde-eremutik igarotzen direnen kasuan, behintzat, hala da). Horrenbestez, 11/2013 legearen 38. artikulua eta dagokion eranskinak interes orokorreko trenbide-sare hori mugatzen dute, hain zuzen, Konstituzio Auzitegiak 245/2012 epaiaren bidez Konstituzioaren aurkakotzat hartutako irizpide berbera erabilia, baina berriaz aipatu gabe, trikimailu hau baliatuta: Estatuaren erakundeek kudeatutako trenbide-azpiegiturak orokorrean aipatu ordez, azpiegitura horiek guztiak biltzen dituen zerrenda bat osatzea. Hortaz, manu horrek eta dagokion eranskinak azpian gordeta duten irizpidea da Konstituzioaren aurkako zela deklaratu zen irizpide

berbera. Horrenbestez, ateratzen den ondorioa da interes orokorrekoak direla deklaraturako trenbide-sarearen linea, bide-zati eta azpiegitura horiek ezin zaizkiela transferitu autonomia-erkidegoei. Tartean daude, besteak beste, oso-osorik EAEko lurralde-eremuan dauden zenbait linea (11/2013 Legearen eranskinean jasota dauden hamaika linea eta bide-zatietatik sei daude oso-osorik EAEn). Halaber, ez da hautematen (Legeak ez baitu adierazten) Estatuak zerrenda horretan sartzeko aintzat hartu duen interes orokorraren oinarririk.

Amaitzeko, FOM/710/2015 AGINDUAK, URTARRILAREN 30EKOAK, INTERES OROKORREKO TRENBIDE-SAREKO LINEA ETA BIDE-ZATIEN KATALOGOA ONARTU DU, aipatu dugun eranskinean jasota dauden linea berberei eutsita. Ulertzen dugu katalogo horretan ageri diren eta oso-osorik Euskal Autonomia Erkidegoko lurraldean dauden linea guztiak, bai pertsonak bai salgaiak garraiatzekoak, ez dutela autonomia-erkidegoaz gaindiko interes justifikaturik, eta ez direla inolaz ere funtsezkoak estatuko garraio-sistema komuna bermatzeko. Katalogoak errepikatzen ditu 39/2003 legearen 4. artikuluan jasota dauden irizpide orokorrak, eta eranskinean aplikatzen ditu, Konstituzio Auzitegiak 245/2012 epaiaren bidez Konstituzioaren aurkakotzat hartutako Legearen bederatzigarren xedapen gehigarrian egin bezala, interes orokorreko trenbide-sarea mugatzeko ondorio berdinekin, sare hori osatzen duten trenbide-azpiegiturak zerrendatzeko modua aldatuta, besterik gabe.

Halaber, azpimarratu behar da 9/2014 LEGEAK, MAIATZAREN 9KOAK, TELEKOMUNIKAZIOEI BURUZKOAK, telekomunikazioak arautzen dituela, Espainiako Konstituzioaren 149.1.21 artikulua oinarri hartuta, bai sareen

ustiapena bai komunikazio-zerbitzu elektronikoa ematea barnean hartuta, baita horrekin lotura duten baliabideak ere. Hala eta guztiz ere, Espainiako Konstituzioaren 149.1.1 artikuluan ere oinarritzen da Legea, telekomunikazioen sektorean merkatu-batasuna bermatzeko aginduak baititu, bai eta 149.1.13 artikuluan ere. Alabaina, ez da zehazten zer manu dauden alegatutako eskumen-titulu bakoitzaren oinarrian, Horren ondorioz, oso zaila da eskumenak aztertzea, haien helmen desberdinak direla-eta: Estatuaren eskumen eskusiboa telekomunikazioen alorrean; jarduera ekonomikoaren plangintza orokorra egiteko oinarriak, eta espainiar guztiak eskubideak egikaritzeko eta Konstituzioak ezarritako eginbeharrak betetzeko berdinak direla bermatzeko oinarrizko baldintzak emateko eskumen eskusiboa; askotariko tituluak, eskumenen banaketan ere eragin desberdinak dituztenak.

III.8 INGURUMENARI BURUZKO OINARRIAK (149.1.23 artikulua)

Jurisprudentziari dagokionez:

- Konstituzio Auzitegiaren **69/2013 epaia**, martxoaren 14koa (42/2007 Legea, abenduaren 13koa, natura-ondareari eta biodibertsitateari buruzkoa) Konstituzio Auzitegiak 102/1995 epaiaren 30. oinarri juridikoan emandako doktrinatik aldentzen da: *arau bakoitzaren izaera orokorra edo xehatua, abstraktua edo zehatza, ez da irizpide erabakigarria ingurumena babesteko arau bat oinarrizkotzat jotzeko; aitzitik, xede tuitiboa bera aintzat hartu behar da* (6.b oinarri juridikoa). Konstituzio Auzitegiaren 102/1995 epaiak, ostera, adierazi zuen prozeduren arauketa kasuistikoa ezin dela oinarrizko arauditzat hartu.

- Konstituzio Auzitegiaren **59/2013 epaiak** eskumen-gatazka bati buruzko erabakia eman zuen, kontserbazio-eremu berezietan eta hegaztiak bereziki babesteko guneetan aniztasunari eusteko proiektu eta jardueren eraginari buruz Ingurumen Ministerioko Natura Kontserbatzeko Zuzendaritza Nagusiak emandako. Epai horrek aplikatzen du berriro estatuko arloko eskumen substantiboak ingurumen-funtzio betearazlea xurgatzen duela deklaratzeko duen doktrina.
- Konstituzio Auzitegiaren **161/2014 epaia** (37/2003 Legea, zaratari buruzkoa): azpiegiturekin –bideak, trenbideak, aireportuak eta portuak– lotura duten Estatuaren eskumeneko interes publikoko obra jakin batzuetan, zaratari buruzko eskumen betearazleak Estatuaren eskuetan zentralizatzearen alde egiten du. Boto partikularrak ohartarazten du doktrina konstituzionala autonomia-erkidegoen eskumen betearazleak itotzen ari dela, eta joera hori zuzentzen ez bada, *Konstituzioak ezarritako eskumenak banatzeko sistema higituko da azkenean*. Halaber, kezka ageri du, azken aldiko doktrinan, eskumenei buruzko erabakiak hartzean, zorrotasun juridikoak behera egin duelako.

Arlo arauemailean aipatu behar dugu 2/2013 LEGEA, ITSASBAZTERRAREN BABES ETA ERABILERA IRAUNKORRARI BURUZKOA, ETA KOSTALDEEI BURUZKO LEGEA ALDATZEN DUENA. Lege horrek nabarmen hedatzen ditu babes-araubide orokorretik kanpo geratzen diren eremuak, hainbat modutan: zona itsas-lehortarraren kontzeptua berriro definitzen du, kanpoan utzita padurak, gatzagak eta artifizialki urperatutako akuikultura-eremuak, urperatu aurretik jabetza pribatuko eremuak baldin baziren;

halaber, zortasun-eremuak (iraganbideak eta babes-eremuak) eta haien erregimen iragankorra berriro definitzen ditu; ohiz kanpoko araubidea sortzen du Legearen eranskinean ageri diren hamabi biztanlegunerentzat; Formentera uhartera mugatzeko *ad hoc* irizpideak sortzen ditu; urbanizazio itsas-lehortarrak eta interes kulturala duten ondasunak babesteko araubide berezia eratzen du; itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoa mugatzeko irizpide berritza hartzen du itsasertzeko pasealekuen kanpoko lerroa (pasabideak edo egurrezko bideak berariaz kanpoan utzita), hartara, pasealeku horien barnean dauden lurzorua eraginpetik kanpo utz ditzake Estatuko Administrazioak, dagokien mugaketa-espedita egin ostean.

Zortasun-eremuari dagokionez, arauketa malgutzen da: babes-zortasuna 100 metrokoa zen lehen, eta 20 metrora jaisteko aukera ematen du orain, 1988ko Kostaldee buruzko Legea indarrean jarri zen unean existitzen ziren hirigunetan edo hiri-inguruko eremuetan, baita itsasadarretan ere. Horrez gainera, eremu horietako eraikinak finkatzea eta modernizatzea bideratzen da.

Baimenen eta emakiden epeak luzatzen dira, eta lehendik dauden emakiden ohiz kanpoko luzaketak aurreikusten dira. Halaber, emakida-tituluak *mortis causa* eta *inter vivos* eskualdatzea bideratzen da, baita finkapen- eta hobekuntza-obra egitea ere; horrek guztiak, emakiden araubidea jabetza-tituluek dutenaren antzekoa izatea dakar.

Autonomia Erkidegoko portuei lotutako itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoari atxikita dagoen zati bat emakida baten eraginpean ez badago,

Autonomia Erkidegoari esleitzen zaio zergadunaren ordezkio izatea, ondasun higiezinaren gaineko zergaren ondorioetarako.

Interes orokorrekoak ez diren portuen okupazioak edo portu horiek eraikitzeke obra publikoak egiteko kontratuen ondorio direnak babesten dituzten emakiden araubidea parekatzen da ia-ia interes orokorreko portuei buruzko estatuko legedian jasota dagoen araubidearekin.

Kutsaduraren prebentzio eta kontrol integratua xede duen 16/2002 Legearen aplikazio-eremuan dauden instalazio eta industriei emakidaren luzapena emateko, Autonomia Erkidegoko ingurumen-organismoaren txostena beharko da. Hala eta guztiz ere, aurreikusten da Estatuko Administrazio Orokorrak txosten autonomiko hori alde batera utz dezakeela, interes orokorreko arrazoiengatik.

Hondartzen okupazio- eta erabilera-araubideari dagokionez, araubide bereziak daude tarte naturalentzat eta hiri-tarteentzat. Bi hondartza motak mugatu beharko dira, lurralde-antolaketaren eta hirigintzaren alorreko administrazio eskudunek parte hartuta.

Legeak aurreikusten du, halaber, toki-erakundeek ekintzak eta erabakiak eteteko araubidea, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 67. artikuluan oinarritua, honako kasu hauetan aplikatzeko: itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoaren osotasunean edo babes-zortasunean eragiten badu, edo zortasun-eremu horretan debekatutako eraikuntzen eta jardueren urraketa nabarmena baldin bada.

Eskumenen ikuspegitik, nabari da espainiar guztien berdintasuna bermatzeko oinarrizko baldintzei buruzko eskumen-titulua (Espainiako Konstituzioaren 149.1.1. artikulua) ez dela egoki erabiltzen. 2/2013 Legeak hausten du 22/1988 Legearen iraunaldian itsasertzean indarrean egon den uniformetasun arautzailea. Izan ere, itsasertzaren tratamendu juridikoa sakabanatzen duenez, itsasertzeko eremuei tratamendu desberdinak ematea bideratzen du, eta itsaso eta lehorraren arteko jabari publikotik kanpo uzten ditu hamabi biztanlegune. Espainiako Konstituzioaren 149.1.1 artikuluari jarraituz Estatuak duen eskumen-tituluaren xedea da, hain zuzen, proiektzio desberdinak ez daudela bermatzea; alegia, jabetza-eskubidea egikaritzean pertsona guztien berdintasuna bermatzea (Espainiako Konstituzioaren 33.1 artikulua). Horregatik, ez du gaitzen lursailen eta higiezinaren egoera urbanistiko ezberdinen ondorioz araubide desberdinak ezartzeko.

Estatuak, berriz, 149.1.23 artikuluan (ingurumenari buruzko oinarrizko legedia) jasota dagoen eskumen-tituluak dakarren oinarriak/garapena jokoaren erabilera hedakorra egin du, eta ingurumena babesteko oinarrien garapen autonomikorako tarterik utzi gabe.

Interes orokorreko arrazoiak direla-eta, Estatuari esleitzen zaio nahitaezko txosten autonomikoak alde batera uzteko ahalmena (2/2013 legearen bigarren artikulua). Txosten horiek ezinbestekoak dira kutsaduraren prebentzio eta kontrol integratuari buruzko uztailaren 1eko 16/2002 Legearen aplikazio-eremuko instalazio eta industriaren emakidetarako, baita aurreko araudiaren babesean emandakoak luzatzeko ere. Horrenbestez, eskua sartzen zaio, argi eta garbi, ingurumenari buruzko eskumen

autonomikoari (Euskadiko Autonomia Estatutuko 11.1 artikulua), txosten autonomikoa Estatuaren eskumenaren azpitik jartzeko erabakiaren bidez.

Estatuko legeari jarraituz, erantzukizunpeko adierazpenaren bitartez egiaztatzen da jabari publikoaren eta babes-zortasunaren eremuko higiezinetakako obretan energia-efizientziaren eta ur-aurrezpenaren irizpideak betetzen direla. Gure iritziz, laugarren xedapen iragankorrean aipatutako irizpideak betetzeari lotutako gorabeherak Euskal Autonomia Erkidegoaren eskumen eskusiboaren zati dira, lurraldearen eta itsasertzaren antolamenduaren, hirigintzaren eta etxebizitzaren alorrekoak, hain zuzen (10.31 artikulua). Hortik ateratzen den ondorioa da irizpide horiek betetzen direla egiaztatzeko izapide egokiak ezartzea, eta egiaztapen horretarako tresna erabakitzea (erantzukizunpeko adierazpena ala baimena) Autonomia Erkidego honi dagokio, ez Estatuari.

Halaber, Estatuko Administrazioak, 119.2 artikuluari jarraituz, udalen erabakiak eteteak toki-autonomia erasotzen du, argi eta garbi, baita Euskal Autonomia Erkidegoak hirigintzaren eta lurraldearen eta itsasertzaren antolamenduaren alorretan dituen eskumenak ere (Euskadiko Autonomia Estatutuko 10.31 artikulua). Estatuak ez dauka eskumenik hirigintzaren alorrean; beraz, ez dauka ahalmenik toki-erakundearen ekintzak ohiz kanpo eta proportziorik gabe eteteko, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 67. artikulua bidez. 67. artikuluan jasotako ohiz kanpoko bideak Estatuari legitimazioa ematen dio soil-soilik bere eskumen-esparrua defendatzeko, ohiz kanpoko egoeretan, eta larritasuna eta urgentzia bistakoak direnean.

Kostaldeeii buruzko 22/1988 legearen hirugarren xedapen iragankorrean aurreikusitako araubidea malgotu egiten da: *indarrean jartzeko unean hiri-lurzoru gisa sailkatu gabeko* gune edo eremuei ere aplikatzeko aukera ematen du, une hartan legez aurreikusitako baldintzak betetzen bazituzten (2/2013 Legearen lehenengo xedapen iragankorra).

Xedapen horrek ez ditu aintzat hartzen Euskal Autonomia Erkidegoaren hirigintza-alorreko eskumenak (Euskadiko Autonomia Estatutuko 10.31 artikulua); izan ere, hirugarren xedapen iragankorreko araubidearen aplikazioa lotzen du lurzoruaren sailkapen zehatz batekin, eta Autonomia Erkidegoari dagokio erabaki hori hartzea. Egokiagoa da estatuko legean aipatzea legedia autonomikoak erabakitako lurralde antolamenduko eta hirigintzako tresnak.

Gorabehera horiek argitze aldera adostu zen, hain zuzen, Estatuko Administrazioaren eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren arteko aldebiko lankidetzeta-batzordearen akordioa, eta, maiatzaren 29ko 2/2013 Legea, itsasbazterren babes eta erabilera iraunkorrari buruzkoa, eta kostaldeeii buruzko uztailearen 28ko 22/1988 Legea aldatzen duena (BOE, 2014ko martxoaren 25ekoa), kontuan hartuta, honako hauek zehaztu zituzten:

- Apirilaren 2ko 7/1985 Legeak, toki-araubidearen oinarriak arautzen dituenak, 67. artikuluan jasotako xedapena aplikatuko da aipatu 119. artikuluan adierazitako kasuetan, baldin eta betetzen badira 67. artikuluan horretan kasu bakoitzerako ezarritako baldintzak.
- *2/2013 legearen 1. artikuluan jasota dagoen 39. idatz-zatia, Kostaldeeii buruzko 22/1988 Legearen lehenengo xedapen*

- iragankorraren 2. eta 3. paragrafoak aldatzen dituen eta 5. paragrafo berria eranstean duena, egoki interpretatuta, ateratzen den ondorioa da xedapen iragankor horren 2. idatz-zatiko xedapena ulertu behar dela soil-soilik Estatuaren eskumeneko emakiden prozedurari dagokionez, eta honako betekizun hauek eskatzea galarazi gabe: eskumen autonomikoko ingurumen-baimen bateratua izatea, eta kasu bakoitzean aplikatu beharreko gainerako baimenak edo ingurumen-eskakizunak betetzea.*
- *2/2013 legearen 1. artikuluan jasota dagoen 40. idatz-zatia, Kostaldee buruzko 22/1988 Legearen lehenengo xedapen iragankorraren 2. paragrafoko a, b eta c idatz-zatiak aldatzen dituen eta 3. paragrafo berria eranstean duena, egoki interpretatuta, ateratzen den ondorioa da laugarren xedapen iragankor horretan jasotako xedapena ulertu behar dela araudi autonomikoak ezarritako eskakizunak galarazi gabe, eta, bereziki, kasu bakoitzean ingurumena babesteko aplikatu beharreko arau gehigarriak betetzea galarazi gabe.*
 - *2/2013 legearen 2. artikulua, aurreko araudiaren babesean emandako emakiden balizko luzapena aurreikusten duena, egoki interpretatuta, ateratzen den ondorioa da 2. artikulua horretan jasotako xedapena ulertu behar dela soil-soilik Estatuaren eskumeneko emakidak luzatzeko prozedurari dagokionez, eta honako betekizun hauek eskatzea galarazi gabe: eskumen autonomikoko ingurumen-baimen bateratua izatea, eta kasu bakoitzean aplikatu beharreko gainerako baimenak edo ingurumen-eskakizunak betetzea.*

Esparru berekoa da 21/2013 LEGEA, ABENDUAREN 9KOA, INGURUMEN-EBALUAZIOARI BURUZKOA. Lege honek testu bakar batean biltzen ditu, alde batetik, planen eta programen ebaluazioaren arauketa (9/2006 Legea, apirilaren 28koa, plan eta programa jakin batzuek ingurumenari eragindako ondorioen ebaluazioari buruzkoa), eta, bestetik, proiektuen ingurumen-inpaktua ebaluatzeko araudia (1/2008 Legegintzako Errege Dekretua, urtarrilaren 11koa, proiektuen ingurumen-inpaktua ebaluatzeari buruzko testu bategina onartzen duena). 149.1.23 artikulua oinarri hartzen badu ere, Legeak bere xedearen arauketa xehatua egiten du; horrenbestez, autonomia-erkidegoek hura garatzeko eta babes-arau gehigarriak ezartzeko dituzten eskumenak ia desagertu egiten dira³⁶.

Gorabehera horiek argitze aldera bildu zen Estatuko Administrazioaren eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren arteko aldebiko lankidetzata-batzordea, abenduaren 9ko 21/2013 Legea, ingurumen-ebaluazioari buruzkoa (BOE, 2014ko irailaren 24koa), kontuan hartuta, honako hau erabaki zuten:

Legearen 49. eta 50. artikuluetan mugaz haraindiko kontsulten inguruan bildutako erregulazioari dagokionez, ulertu beharra dago Kanpo Arazoetako eta Lankidetzako Ministerioari dagokiola artikulua horietan zehazten diren jarduerak gauzatzea, kasuan kasuko ingurumen-agintariek edo agintari substantiboekin lankidetzan, eta betiere Konstituzioak agintari horiei ematen dizkien eskumenak errespetatuta. Hala ondorioztatzen da bi artikulua horien eta Legearen 11.2 artikulua interpretazio sistematikotik, artikulua

³⁶ Legearen hitzaurreak adierazten duenez, *prozedura horiek zehaztasun handiz arautzen dira, eta horrek bi onura hauek dakartza: alde batetik, eragingarria izan daiteke, autonomia-erkidegoek beren eskumenen eremuan onar ditzaten, bakoitzaren berezitasunei erantzuteko behar-beharrezkoak diren aldaketak soilik eginda; eta, bestetik, legea garatzeko erregelamendua ezinbestekoa ez izatea eragiten du.*

horrek honela baitio: “lege honek ingurumen-organoari eta organo erabakitzaileari esleitzen dizkien funtzioak autonomia-erkidego bakoitzaren legediak ezarritako organoak beteko ditu”.

Azken xedapenetako hamaikagarrenean eta azken xedapenetako zazpigarrenean aurreikusitako araubideari dagokionez (legegile autonomikoaren jarduera ezak sortutako ondorioak, araudi propioa izanez gero eta ezarritako epean betetzen ez badu legeak ezarritako egokitzapena eta arloko arauak egokitzeko agindua, 21/2013 Legean jasotako xedapenak beteko direla bermatzea helburu hartuta), bi aldeek adostu dute haien interpretazio egokia egin behar dela, Konstituzio Auzitegiaren Jurisprudentziak ezarritako irizpideen arabera.

Jurisprudentzia horren arabera³⁷, Estatuak erabaki baitu ildo horri eustea, arau autonomikoa ez litzateke baztertuta geratuko, eta, Konstituzio Auzitegiaren doktrinarekin bat eginda, indarrean dauden legeen eta legegaila duten beste arau batzuen aplikazioa ez litzateke bertan behera utziko, Konstituzioaren aurkakoak izatearen aitzakiaz. Lege autonomikoaren eta estatuko oinarritzko legediaren arteko gatazka ez da konpontzen Espainiako Konstituzioaren 149.3 artikulua aldarrikatzen duen estatu-zuzenbidearen lehentasunaren printzipioa aplikatuta. Auzitegiek, hala badagokie, konstituzio-kontrakotasun galdea planteatu beharko liokete Konstituzio Auzitegiari; izan ere, lege autonomikoaren konstituzionaltasuna kontrolatzeko ardura guztia Konstituzioaren interprete gorenaren esku dago.

³⁷ Konstituzio Auzitegiak gai horri buruz emandako azken erabakiak soilik aipatzearren: 66/2011 epaia, maiatzaren 16koa; 159/2012 epaia, irailaren 17koa, 177/2013 epaia, urriaren 21ekoa. Doktrina konstituzionalak emandako iritzia labur azalduta: estatuko oinarrien aldaketak ez du indargabetzen arau autonomikoa, eta ez dio eraginkortasunik kentzen; aitzitik, hala badagokio, gerora sortutako konstituzio-kontrakotasuna eragin dezake (Konstituzio Auzitegiaren 1/2003 epaia, 5. oinarri juridikoa).

Amaitzeko, 14/2014 LEGEAK, UZTAILAREN 24KOAK, ITSAS NABIGAZIOARI BURUZKOAK, zenbait aldaketa aurreikusten ditu; besteak beste, irailaren 5eko 2/2011 Legegintzako Errege Dekretuaren bidez onartutako Estatuko Portuei eta Merkataritzako Nabigazioari buruzko Legearen Testu Bateginaren barruko aldaketa. Azken horretan, zenbait aldaketa egin dira, autonomia-erkidegoek ingurumen-alorrean dituzten eskumenetan eragina izan dezaketenak. Aldatutako manu batzuen aurreko idatzaldian ez zen aurreikusten, portuko agintaritzen eskumen gisa, itsas kutsaduraren aurkako borroka portu-eremuan eta zerbitzuen zonan; adierazten zen soilik portuko agintaritzek administrazio eskudunekin lankidetzan jardun behar zutela. Aitzitik, lege berriak eskumen hori esleitzen die (26.j eta 62.3 artikulua). Ildo berean, aipa daiteke, halaber, portuko zerbitzu orokorrei buruzko 106.f artikulua aldaketa: lehen garbitasun zerbitzuetatik kanpo uzten zituen, berariaz, itsasora isuritako kutsatzaileak, eta orain ez du haien aipamenik egiten.

III.9 ENERGIA ETA MEATZARITZAKO ARAUBIDEAREN OINARRIAK **(149.1.25 artikulua)**

Jurisprudentiaren esparruan, 2014ko bigarren seihilekoan Konstituzio Auzitegiak hiru epai eman ditu, honako xedapen hauek, hurrenez hurren, Konstituzioaren aurkakoak eta deusezak direla deklaratu: Kantabriako Parlamentuaren 1/2013 Legea, apirilaren 15ekoa, Kantabriako Autonomia Erkidegoko lurraldean haustura hidraulikoaren teknika ikerketarako teknika gisa eta gasa erauzteko teknika ez -konbentzional gisa erabiltzeko debekua arautzen duena; Errioxako 7/2013 Legea, ekainaren 21ekoa,

Errioxako Autonomia Erkidegoko lurraldean haustura hidraulikoaren teknika ikerketarako teknika gisa eta gasa erauzteko teknika ez -konbentzional gisa erabiltzeko debekua arautzen duena; eta Nafarroako 30/2013 Legea, urriaren 15ekoa, Nafarroako Foru Erkidegoko lurraldean haustura hidraulikoaren teknika ikerketarako teknika gisa eta gasa erauzteko teknika ez -konbentzional gisa erabiltzeko debekua arautzen duena.

Hiru erabaki horietako lehenengoa 106/2014 epaia izan zen, ekainaren 24koa (Kantabria), eta ondorengo biek lehenengoan finkatutako doktrina errepikatu dute: 134/204 epaia, uztailaren 22koa; eta 208/2014 epaia, abenduaren 15ekoa.

- Konstituzio Auzitegiaren **106/2014 epaiak** adierazten du haustura hidraulikoan oinarritutako teknikaren erabilera baimentzeko Estatuak emandako araudia Konstituzioaren arabera dela, energiaren alorrean oinarritzkoa dena babesteko justifikatuta dagoela iritzita (149.1.25 artikulua), eta herrialdeko jarduera ekonomikoaren garapenean duen eragina, eta horrenbestez, ekonomiaren antolamendu orokorrean duen eragina kontuan hartuta (149.1.13 CE). Konstituzio Auzitegiak ulertzen duenez, Kantabriako Autonomia Erkidegoko lurralde osoan *fracking* teknika erabiltzea debekatzen duen legea *erabateko kontraesanean dago Hidrokarburoen Sektoreko Legearen 9. artikuluko 5. idatz-zatiko xedapenarekin (aipatu 17/2013 Legearen bidez erantsia)*. Horren bidez baimentzen da haustura hidraulikoaren teknika aplikatzea hidrokarburo ez-konbentzionalen alorreko esplorazio-lanetan, ikerketan eta ustiapenean (oinarrizko manua, formalki eta materialki, Espainiako Konstituzioaren 149.1.13 eta 25. artikuluen

bidez). Lehen adierazi bezala, lurralde nazionalen behar-beharrezko den esparrua edo izendatzaile komuna da, industrian ohikoa den teknikaren erabilerari lotua, bai ikerketarako, bai eskisto gasa edo ez-konbentzionala erauzteko.

Honako hau eransten du: Inpugnatutako legearen 1. artikulua ezarritako debekua ezin da hartu ingurumen-alorreko babes-arau gehigarri gisa, gai horri buruzko doktrina konstituzionalaren arabera (denen adierazle, honako epai hauek: 170/1989 epaia, 2. oinarri juridikoa; 102/1995 epaia, 8. eta 9. oinarri juridikoak; 33/2005 epaia, 6. oinarri juridikoa; eta 69/2013 epaia, 1. oinarri juridikoa), Kantabriako Autonomia Erkidegoak emana, estatuko oinarrizko legedia garatzeko eta betearazteko eskumenaren babesean, estatuak ezarritakoaren arabera (...) Autonomia-erkidego batek ezin du erabaki hidrokarburoak ikertzeko eta ustiatzeko teknika jakin baten erabateko debeku baldintzatu gabea.

Boto partikularrak emandako iritziaren arabera, batera gertatzen diren eskumen autonomikoen (osasuna eta ingurumena) haztapen-judiziorik ez da egin. Dena dela, debeku autonomikoa Konstituzioaren kontraketat hartzearekin ados agertu da, haren izaera orokorra eta baldintzatu gabea kontuan hartuta.

Arlo arauemailean, 24/2013 LEGEAK, ABENDUAREN 26KOAK, SEKTORE ELEKTRIKOARI BURUZKOAK, oinarrizko bi titulu aintzat hartzen ditu, ezartzen duen arauketaren euskarri gisa: 149.1 artikuluko 13. idatz-zatia (jarduera ekonomikoaren plangintza orokorraren oinarriak eta koordinazioa) eta 25.a (energia-erregimenaren oinarriak). Alabaina, oinarrizko izaeratik kanpo uzten ditu administrazio-prozedurei buruzko

erreferentziak, administrazio publiko eskudunak arautu behar dituenak. Halaber, aurreikusten du nahitaezko desjabetzei eta zortasunei buruzko manuak aplikazio orokorrekoak izango direla, Espainiako Konstituzioaren 149.1 artikuluko idatz-zati hauen babesean: 8. idatz-zatia (kontratu bidezko obligazioen oinarriak) eta 18.a (nahitaezko desjabetzei buruzko legedia). Amaitzeko, adierazten du Espainiako Konstituzioaren 149.1.22 artikuluan aipatzen diren instalazioak (instalazio elektrikoak, ustiapenak beste autonomia-erkidego bati eragiten badio) lege horren bidez eta garatzeko emango diren xedapenen bidez arautuko direla. Sektore elektrikoaren arauketa hori oinarrizko tituluetan babesten bada ere, egiatan esparru material horren arauketa osoa eta bukatua egiten du; horrenbestez, ia ez da tarterik geratzen autonomia-erkidegoek garapen arauemailea egin ahal izateko³⁸.

III.10 HEZKUNTZA-ARLOAREN OINARRIAK (27. eta 149.1.30 artikulua)

- Espainiako Konstituzioaren 27. artikulua garatzen duten lege organikoak dagokienez, doktrina konstituzionalak (Konstituzio Auzitegiaren 5/1981, 77/1985 eta 137/1986 epaiak) lege organikoarentzat gordetako esparruak lantzeko aukera ematen du, hezkuntzarako funtsezko eskubidearekin lotuta:

- Oinarrizko irakaskuntza definitzea eta hura osatzen duten hezkuntza-etapen edukia arautzea
- Ikasleen eskubideen katalogoa ezartzea

³⁸ Ikus: “Análisis de la legislación estatal aprobada entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2013: continúa el proceso de recentralización del Estado de las autonomías”. Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals. Institut d'Estudis Autònomic (2013)

- Ikastetxea aukeratzeko eskubidea onartzea eta ikasleak hartzeko irizpideak arautzea
- Ikastetxeak sortzeko askatasuna, eta, ikastetxe pribatuetan, ideiak finkatzea, zuzendaritza titularraren esku jartzea; dena dela, ikastetxe itunduetan kudeaketa horri mugak jartzen zaizkio, hezkuntza-komunitatearen parte-hartzea aurreikusten baita
- Zuzendaritza-organoak ezartzea
- Hezkuntza-komunitatearen parte-hartzea ikastetxe publikoen kudeaketan
- Katedra-askatasuna

- 149.1.30 artikuluan jasotako eskumenen banaketari dagokionez, eta titulu akademikoak eta lanbide-tituluak eskuratzeko, emateko eta homologatzeko baldintzak arautzeko, baita 27. artikulua garatzeko oinarrizko arauak ezartzeko, doktrina konstituzionalak honako hau ulertu du:

- Tituluen atalean Estatuari esleitzen zaio tituluak eskuratzeko, emateko eta homologatzeko baldintzen arauketari buruzko funtzio arauemailea, baina funtzio betearazlea autonomia-erkidegoei dagokie, Estatuak araututako prozedura eta ereduaren arabera (Konstituzio Auzitegiaren 77/1985 epaia). Bestalde, Estatuaren eskumen arauemaileak barnean hartzen du hezkuntzaren maila eta ziklo bakoitzari dagozkion tituluak, modalitate bakoitzean. Ikuspegi akademikotik, tituluak lanbidean jarduteko gaitzen dute. Halaber, Estatuari dagokio tituluak ematea, baita autonomia-erkidegoek eman ez dituzten tituluen

homologazioa ere. Halaber, tituluak baliozkotzeko betekizunak jartzen dituzte autonomia-erkidegoak.

- Hezkuntzarako funtsezko eskubidearen garapenerako oinarritzko arauen atalean, Goi Auzitegiak finkatu du hezkuntzarako funtsezko eskubidearen garapenerako Estatuak oinarritzko arauak emateko duen eskumenaren edukia, eta zehaztu du ahalmen horren xedea izan behar dela gutxieneko homogeneous maila bat ezartzea; alegia, gutxieneko irakaskuntzak ezartzea. Gutxieneko horrek barnean hartzen ditu edukiak, bloke tematiko bakoitzaren helburuak, eta bakoitzari eman beharreko, ordu-kredituak (horren haritik, Konstituzio Auzitegiaren 87/1983, 88/1983 eta 134/1997 epaiak).

- Irakaskuntzaren esparruko oinarritzko araudiari dagozkion arloei erreparatuta, doktrina konstituzionalak esparru hau diseinatu du:

- Hezkuntza-sistemaren antolamendu orokorra
- Irakaskuntzen programazio orokorra
- Gutxieneko irakaskuntzak finkatzea (edukiak eta ordutegiak)
- Ikastetxeen hezkuntza-mailen araberako sailkapena
- Ikastetxe publikoetako organoak erabakitzea
- Ikastetxeek bete beharreko gutxieneko baldintzak
- Itunen araubidea
- Ikasteko bekak eta laguntzak
- Goi-ikuskarritza (autonomia-erkidegoei dagokien oiko ikuskapenarekin bat ez datorrena, eta ikastetxeak ikuskatzen, ebaluatzen eta haiei aholku ematen diharduena, irakaskuntzaren

kalitatea bermatzen dela, eta irakaskuntza-sistema erregulatzen duen araudia betetzen dela egiaztatzeko).

Adierazitako tituluez gainera, hezkuntza-eskumenean parte hartzen du Estatuak, Espainiako Konstituzioko 149.1.1 eta 149.1.18 artikuluen bitartez.

- Espainiako Konstituzioko 149.1.1 artikuluari dagokionez –Konstituzioak emandako eskubideak eta betebeharrak egikaritzean espainiar guztien berdintasuna bermatuko duten oinarrizko baldintzak arautzea– Konstituzio Auzitegiak, 137/1986 epaiaren bidez, konklusio hau adierazi zuen: hezkuntzaren oinarrizko araudia ezartzearen alorreko berariazko titulu batek alboratzen du 149.1.1. artikuluko klausula orokorraren helmena. Artikulu horrek ez du eragiten titulu horizontal baten antzera, antolamenduaren edozein sektoretan; are gutxiago Estatuak titulu espezifikoago bat duenean.

- Espainiako Konstituzioko 149.1.18 artikuluari dagokionez, irakaskuntzako funtzio publikoaren araubide juridikoaren erregulazioa du ardatz. Funtzionario irakasleei dagokienez, oinarrizkoa araudia garatzeko eta egikaritzeko eskumen zabala aitortzen zaie autonomia-erkidegoei, Konstituzio Auzitegiaren 48/1985 eta 86/1990 epaiak adierazten duten bezala.

2012tik aurrera, garrantzi handiko bi epai eman dira, bi irakaskuntza moten egitura nagusia eta funtsezkoa ezartzen duten bi arau hauei buruz: 6/2001 Lege Organikoa, abenduaren 21ekoa, unibertsitatei buruzkoa

(Konstituzio Auzitegiaren **223/2012 epaia**, azaroaren 29koa, jarritako konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsua ezesten duena) eta 10/2002 Lege Organikoa, abenduaren 23koa, hezkuntzaren kalitateari buruzkoa (Konstituzio Auzitegiaren **184/2012 epaia**, urriaren 17koa, eta **212/2012, 213/2012** eta **214/2012 epaiak**, azaroaren 14koak, jarritako errekurtsuak ezesten dituztenak, legearen manu jakin batzuei izaera organikoa esleitzeari buruz izan ezik). Konstituzio Auzitegiak geroago emandako epaietan (**15/2013** eta **24/2013 epaiak**, urtarrilaren 31koak, eta **48/2013 epaia**, otsailaren 28koa) aipatu ditugun 2012ko epai horietan ezarritako doktrinaren arabera erabakiak hartu ditu. 2014an emandako **2/2014, 17/2014** eta **24/2014 epaiak** kontuan hartuta, ateratzen den ondorioa da gero eta zabalagoak diren hezkuntzaren alorreko oinarriak egokitzat hartzen dituela Konstituzio Auzitegiak, oraindik ere, Espainiako Konstituzioan diseinatutako eskumen-banaketaren arabera direla iritzita.

Amaitzeko, **mugikortasun-bekak** direla-eta, Konstituzio Auzitegiaren **25/2015 epaiak** adierazten du ikasleen mugikortasuna ez dela Konstituzioaren arabera zio legitimoa familiaren egoitza dagoen autonomia-erkidegotik kanpo egiten diren ikasketentzako laguntzen eta beken programak Estatuko Administrazio Orokorraren eskuetan zentralizatzeko. Konstituzio Auzitegiak bere doktrina aplikatzen du, lurraldez gaindiko printzipioaren interpretazio zorrotza oinarri hartuta, Estatuak horrelako laguntzen kudeaketa bere gain hartzeko konexio-gune gisa. Alabaina, Konstituzioaren arabera hartzen du UNEDeko ikasleentzako laguntzen eta beken zentralizazioa.

Eskubide historikoak oinarri hartuta, Estatutuan hasiera batean Euskadiri aitortu zitzaizkion eskumen haiek, denborarekin, nabarmen higatu dira, baita berariazko hezkuntza-errealitatearen berezitasunei arreta hobea emate aldera politika propioak aplikatzeko tarte zabalagoa ematea egoki dirudien alorretan ere; esate baterako, hezkuntzako hizkuntza-ereduaren aukeraketan gertatzen den moduan. Izan ere, Estatuak definitutako hezkuntza-sistemaren kudeatzaile huts bihurtzen ari dira autonomia-erkidegoak.

Estatuak, gutxieneko irakaskuntza arauen bidez ezartzeko duen eskumena baliatuta, gero eta xehetasun gehiago arautzen ditu uniformeki, eskumen autonomikoak hutsalduz.

Legegintzaren alorrean, Estatuak onartu du 14/2012 ERREGE LEGE DEKRETUA, APIRILAREN 20KOA, HEZKUNTZAREN ARLOKO GASTU PUBLIKOA ARRAZIONALIZATZEKO PREMIAZKO NEURRIEI BURUZKOA.

Horren helburua da esparru konstituzionala eta Europar Batasuneko (hitzaurrea) direla-eta, aurrekontu-egonkortasunaren ezinbesteko helburua lortzen laguntzea. Horrenbestez, unibertsitatekoak ez diren irakaskuntzen esparruan, ikastetxe publikoetan irakasleek gutxienez eman behar dituzten eskola-orduak ezartzen dira, irakaskuntza bakoitzaren helburuak, oinarrizko gaitasunak eta edukiak beteko direla bermatzeko, curriculum guztietan zehaztuta. Besteak beste, bitarteko edo ordezkio langileak izendatzeko, titularra hamar egunetik gora ez egotea ezinbestekoa da, egun gutxiago izanez gero ikastetxeak bere baliabide arruntekin bete behar duela iritzita.

Bestalde, unibertsitateen esparruan, unibertsitateetako irakasleek eta ikertzaileek egin beharreko irakaskuntza-jarduera mugatzen da, ikerkuntza-jardueraren intentsitatearen eta bikaintasunaren arabera mailakatuta. Unibertsitateen mapa eta titulazioen eskaintza arrazionalizatzea aurreikusi da, erregelamendu bidez ezarriko diren gutxieneko betekizunen arabera; aldi berean, unibertsitateen arteko lankidetzak bultzatzen da, baterako titulazioak emateko. Unibertsitate publikoen araubide ekonomiko eta finantzarioa egokitzen da, aurrekontu-egonkortasunaren printzipioaren arabera. Prezio publikoen atalaseak finkatzen dira, zenbatekoak pixkanaka hurbil daitezkeen zerbitzua emateak sortzen dituen kostuetara, eta ahalegin akademikoa ere kontuan hartzen da. Halaber, langile berriak hartzeko berariaz bete behar da lan-eskaintza publikoen alorreko oinarritzko araudia.

Arau horri dagokionez, Estatuaren eta EAEren arteko aldebiko lankidetzabatzordearen akordioa (EHAA, 2013ko martxoaren 6koa) lortu zen unibertsitateko irakaskuntzen esparruan (unibertsitatei buruzko 6/2001 Lege Organikoa aldatzearen bitartez), unibertsitateak sortzeari, aldatzeari eta kentzeari buruzko erregelamendu-arauekin lotuta, eta unibertsitatearen aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-iraunkortasuna babesteko aurrekontu-arauak eta mekanismoak kontuan hartuta; esate baterako:

a) 14/2012 Errege Lege Dekretuaren 6. artikulua (Lehena, Bigarrena, eta Laugarrenaren 3. idatz-zatia) kontuan hartuta, bi aldeak bat datoz interpretazioan, eta, horrenbestez, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumen-banaketaren araubidearen arabera aplikatuko dira.

b) 14/2012 Errege Lege Dekretuan, apirilaren 20koan, 6. artikuluko Bosgarren paragrafoko 1. eta 4. idatz-zatiei dagokienez, bi aldeak bat datoz interpretazioan, eta, horrenbestez, manu horiek aplikatuko dira 2/2012 Lege Organikoan, apirilaren 27koan, aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-iraunkortasunari buruzkoan, azken xedapenetako hirugarrenean jasota dagoenaren arabera.

Halaber, aipatzekoa da 8/2013 LEGE ORGANIKOA, ABENDUAREN 9KOA, HEZKUNTZAREN KALITATEA HOBETZEKO (LOMCE); izan ere, hezkuntzaren alorreko eskumen autonomikoak larriki mugatzen ditu, eta esparru horretan politika propioen garapena *de facto* eragozteko arrisku handia dakar. Adibide gisa, honako alderdi hauek aipa ditzakegu:

a) Estatuak beretzat gordetzen du irakasgai ardatzen curriculuma erabakitzeko ahalmena, eskusiboki eta gainerakoei ukatuta, homogeneizazioa helburu hartuta, baita ikaskuntzaren estandarrak eta ebaluazio-irizpideak erabakitzeko ahalmena ere. Horrenbestez galarazten zaie autonomia-erkidegoei berriazko curriculumak eta ikaskuntza ebaluatzeko sistemak definitzea.

b) Halaber, ikasleak errendimendu akademikoaren arabera bereiztean oinarritutako lanbide-heziketa eredia inposatzen du, ekitate printzipioaren eta erkidegoko estandarren aurkakoa izan daitekeena.

c) Baliozkotze-sistema zurruna ezartzen du, irakaskuntza desberdinen artean batetik bestera igarotzeko eragozpenak sortzen dituena.

d) Berriazko hizkuntza duten autonomia-erkidegoen kasuan, hizkuntza-araubideari dagokionez, azpimarratzekoa da Estatuko Administrazioaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioaren arteko aldebiko

lankidetzeta-batzordearen akordio partziala, 8/2013 Lege Organikoari buruz (BOE, 2014ko irailaren 29koa). Horrenbestez, EAEko egungo hezkuntzako hizkuntza-araubidea gotortzen da: *Euskal Autonomia Erkidegoan gaur egun indarrean dagoen legedia berresten da, honako hau ulertuta: hizkuntza koofizialak irakaskuntzan komunikazio-hizkuntza gisa arrazoizko proportzioan erabiltzen dituen sistema bermatzen du, hogeita hemezortzigarren xedapen gehigarriaren 4. paragrafoko b idatz zatian jasotako betekizunen arabera.*

Orobat, adostu da, hizkuntza koofiziala eta literatura hartzen dituen irakasgaiari dagokionez, bai Hizkuntza Koofiziala eta Literatura bai Gaztelania eta Literatura irakasgaiei hezkuntza-etapetan pareko tratamendua emateko legezko betekizuna interpretatu behar da bien parekotasunaren adierazle gisa, hezkuntza-sisteman duten garrantziari dagokionez, baina ez du mugatzen hezkuntza-administrazio bakoitzak ikastorduak erabakitzeko duen ahalmena, oinarrizko araudian ezarritako mugen barruan. Bestalde, hogeita hemeretzigarren xedapen gehigarrian Hizkuntza Koofiziala eta Literatura irakasgaiari buruz aipatzen den ebaluazioa hezkuntza-administrazioen eskumen eksklusiboa da, eta Estatuko Administrazio Orokorrak bideratuko du autonomia-erkidego bakoitzaren berezitasunen arabera egokitu dadila.

ESTATUTUA EZ BETETZEAREN ONDORIO EKONOMIKOAK.

Ezin da txosten hau bukatu gogoeta egin gabe, ia 36 urtez indarrean egon eta gero, estatutua erabat ez betetzeak dakarren kalte ekonomikoaren inguruan.

Hain zuzen ere, egiteke zeuden transferentziak negoziatzeko lehentasunen inguruan Eusko Jaurlaritzak egin zuen lehen txostenean bertan (Eusko Legebiltzarrari 1995eko azken hiruhilekoan helarazia), ondorio politiko eta juridiko-instituzional batzuez gain (lege organiko bat eta itun politiko bat ez betetzea), zuzenean ekonomikoak ziren ondorio batzuk hasi ziren ikusten, orain gogorarazi behar ditugunak, ezin ukatuzko gaurkotasuna baitute.

Hala, aipaturiko txostenean esaten zen estatutua ez betetzeak, gutxienez, hiru ondorio ekonomiko zituela:

- a) *Estatutuan aurreikusitako eskumenen osagarri, eskumen horien finantzaketa-sistemaren erreserba egiten da, gure Ekonomia Itunaren berezko metodoaren bidez.*
- b) *Estatutuaren garapena eta beharrezko transferentziak beteta ez egoteak galarazi egiten du Ekonomia Itunaren sistema EAEk bere gain hartu ahal dituen eskumen guztiei aplikatzea. Hori dela eta, ezinezkoa da autonomia-erkidegoari estatutuen bidez dagokion behin betiko finantzaketa-maila erdieste.*
- c) *Jarduera publikoko hainbat ildo paralelok bere horretan dirautenez, administrazio bakoitzaren jardunari dagozkion arloek, konstituzioaren eta estatutuaren arabera, izan beharreko diseinuari*

egokitu gabe, bikoiztasunak, elkarren aurkakoak diren edo elkarren osagarriak ez diren jarduerak eta, azken batean, gastu publikoaren gehikuntza irregularra eragiten dituzte.

Duela 20 urte atera ziren ondorio horiek sendotasun berberari eusten diote gaur egun; izan ere, gogorarazi behar da une honetan egiteke dauden transferentzien balantzea oso handia dela, baliabide materialen zein giza baliabideen eskualdaketari dagokionez. Eusko Jaurlaritzaren webguneko informazio-orrialdeetan irakur daitekeen zerbait gogora ekartzearren, honako arlo hauetan eskualdaketak egiteke daudela esan genezake, hau da, bete gabe daudela arlo juridiko-politiko-ekonomikoaren aldetik:

- *Langabezia-prestazioak.*
- *Gizarte Segurantzaren Institutu Nazionala.*
- *Itsasoko Gizarte Institutua.*
- *Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren kudeaketa.*
- *Osasuneko Institutu Nazionalari (OIN) eta IMSERSOri atxikitako Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorren titulartasuneko ondasun higiezinak (27/2011 Legeko “Gizarte Segurantzaren ondarea”, hogeita zortzigarren xedapen gehigarria).*
- *Ikerketa eta Laguntza Teknikoko Zentroak (CIAT). Laneko segurtasuna eta higiena.*
- *Soldatak Bermatzeko Funtza (FOGASA).*
- *Meteorologia.*
- *Aireportuak.*
- *Emakida-araubideko autobideak (A-1 eta A-68).*
- *Trenbideen zerbitzu eta azpiegiturak.*
- *Kudeaketa lagatzeko moduko interes orokorreko portuak.*

- *Itsasoko laguntza.*
- *CEDEX (lan publikoen ikerketarako eta esperimentaziorako zentroa).*
- *FROM (arrantzaren eta itsas hazkuntzaren produktuen merkatua arautzeko eta antolatzeko funtsa).*
- *Arrantza-ikuskaritza.*
- *Nekazaritzako aseguruak.*
- *Farmaziako produktuei buruzko legeak betearaztea.*
- *Industria Ministerioko Erakunde Administrazioa.*
- *Unibertsitate-irakaskuntzetako atzerriko titulu eta ikasketak homologatu eta baliozkotzea (ohartu ekainaren 28ko 135/2011 Dekretuaren erreferentziaz, unibertsitatez kanpoko irakaskuntzen inguruko eskualdaketari buruz).*
- *Eskola-asegurua.*
- *ISBN –liburuak identifikatzeko nazioarteko sistema– eta ISSN esleitzea.*
- *Udal-hauteskundearen araubidea.*
- *Espetxeak eta espetxe-politika gauzatzea.*

Maila batean edo bestean gauzatzeko, era berean planteatu daitezkeen beste transferentzia batzuk:

- *Lehiaren defentsa.*
- *Kreditua eta bankuak (funtzio betearazleak).*
- *Aseguruak.*
- *Kreditu ofiziala.*
- *Balore-merkatua.*
- *Estatuaren sektore publikoa.*
- *Hidrokarburoak (petrolio eta gasa).*

- *Ibilgailuen matrikulazioaren eta zirkulazio-baimenen inguruko funtzio betearazleak, bai eta gidabaimenen ingurukoak ere.*

Egia da eskualdatzeke daude arlo guztiek ez dutela garrantzi ekonomiko bera, nahiz eta garrantzi kualitatiboa bera izan, estatutua betetzeari dagokionez. Hau da, esaterako, Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoa ez kudeatzea eta, ondorioz, Euskadiko sarrerak eta diruzaintza ez kudeatzea ezin da konparatu egiteke dauden beste eskualdaketa batzuekin, halakoek ia ez baitute alderdi ekonomikorik (eskola-asegurua, ISSN edo lehiaren defentsa, adibidez). Hori esanda, baina, zalantzarik gabe pauso kualitatibo handia litzateke Euskadiko erakundeen aurrekontuen aldetik arestian zerrendatu diren arloak kudeatzea (eskualdaketak osorik eta zorrotz eginik, edukiak nolabaiteko duintasun politiko eta ekonomikoa dutela); hain zuzen ere, esan liteke, Estatutuak osorik eta martxa ekonomiko-finantzario betean funtzionatuz gero, Eusko Jaurlaritzak egun duen aurrekontua ia bikoiztu egingo litzatekeela aise, horrek dakartzan ondorio ekonomiko-finantzarioekin.

Alderantziz, aipatu diren arloetan Estatutua ez betetzeak kalte ekonomiko argia eragiten dio Euskal Autonomia Erkidegoari, ez bakarrik eraldaketa orok dakartzan diru-funtsak kudeatzeko aukeraz gabetzen delako, baizik eta autonomia-erkidegoari alderdi ekonomikoak dituzten politika publikoak abian jartzeko aukerak murrizten zaizkiolako, eta, ondorioz, erkidegoa erabaki ekonomiko propio eta autonomoak hartzeko aukeraz gabetu delako erreferentziako arloetan azken 36 urteetan.

Administrazio honek, hainbat ekitalditan zehar, artean transferitu gabeko eskumenez arduratzeak zekarkion kostua kuantifikatu izan du urteko aurrekontuei buruzko arauaren eranskin batean, beharra zuten EAEko

sektore jakin batzuentzat ezinbestekoa baitzen ardura hori hartzea; gaur egun, alabaina, ez du merezi ahalegin hori egitea, egiteke dauden aurrekontu handiko oso transferentzia zehatz batzuen salbuespenarekin, garrantzitsuagoa delako, estatutuaren aldetik, EAEko erakundeek jada kudeatzen zutenaren arloko atzerakada, transferitu gabekoa eskatzea baino, txosten honetako beste atal batzuetan azaldu denez.

Komeni da, une honetan, gogoeta hori itxi, eta, Estatutua ez betetzearen alderdi ekonomikoak bazterrean utzi gabe, atal honen hasieran aipatu diren beste gogoetetako bati heltzea jarraian, autogobernu ekonomikoaren unearen eta haren Institutuzio paradigmaticoaren –hots, Ekonomia Itunaren– inguruko gogoetari, hain zuzen ere.

AUTOGOBERNU EKONOMIKOAREN UNEA. EKONOMIA ITUNAREN BILAKAERA, INSTITUZIO JURIDIKO ETA ERLAZIONAL GISA.

Ekonomia Ituna nahitaez instituzio bilakaeraduna izatea egitate bat da, eta hori baliozkoa da zergei zein finantzei dagokienez; berak bere edukian dituen mekanismoen bidez egokitzen ez bada, harrizko molde bat bihurtzen da, eta, horrenbestez, finantza-zurruntasunezko totem bat, eguneratzeko garaian aldean borondateen mende egotean.

Bilakaera horren eta beharrezko eta etengabeko eguneratze horren aldetik, nabarmendu behar da 2014. urtean EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAREKIKO EKONOMIA ITUNA ONARTZEN DUEN MAIATZAREN 23KO 12/2002 LEGEA ALDATZEN DUEN APIRILAREN 21EKO 7/2014 LEGEA onartu zela; hain zuzen ere, haren alderdi garrantzitsuena da tributu itunduak Estatuak onarturiko tributu-figura berrietara egokitzea, hau da, Ekonomia Ituna bilakatu egin da, eta eguneratu egin da zergen inguruko

alderdi jakin batzuetan. Zehazki, honako tributu hauek itundu dira: Joko Jardueren gaineko Zerga; Energia Elektrokoaren Ekoizpenaren Balioaren gaineko Zerga; Energia Nukleoelektrokoa Sortzetik Deribatutako Erregai Nuklear Agortua eta Hondakin Erradioaktiboak Sortzearen gaineko Zerga; Erregai Nuklear Agortua eta Hondakin Erradioaktiboak Instalazio Zentralizatuetan Biltegitratzearen gaineko Zerga; Kreditu Erakundearen Gordailuen gaineko Zerga; eta Berotegi Efektuko Gas Fluordunen gaineko Zerga.

Arauen aurrerapen horiek gorabehera, ez dugu ahaztu behar Ekonomia Itunaren beste alderdi askok, arau juridikoa den aldetik, oraindik ere jasaten dituztela haren alde bikotasunaren, zuzen edo zehar eragiten dioten gatazken eta, azkenik, ematen zaion izaera formalista hutsaren ondorioak. Hori dela eta, ez da ezkutatu behar Ekonomia Ituna, gaur egun, ahultasun-seinale batzuk erakusten hasia dela, haren ahalmen finantzarioagatik eta alde bikotasunezko tratamenduagatik. Ikus ditzagun zer pentsaturik emango diguten adibide batzuk.

Lehenik, eragozpen handia da mekanismo bat ez izatea Estatuak negoziatuko duela bermatzeko, Ekonomia Itunaren osoko alderdien bilakaerazko akordio bat beharrezkoa den bakoitzean. Horren erakusgarri dira, esate baterako, Kupoaren zenbatekoak ezarri eta kuantifikatzeko garaian dauden elkarren aurkako interpretazioak bateratzeko gertatzen ari diren zailtasunak; hain zuzen ere, halakoak IX. Legegintzalditik datoz. Horrexegatik, ez da eguneratu Kupoari buruzko Legea, eta gaur egun 2007-2011 bosturtekorako Legea dago luzatuta.

Bigarrenik, Konstituzio Auzitegiaren interpretaziozko arriskuen mende dago Ekonomia Ituna, eredu ekonomiko konstituzionalari dagokionez;

hala, bada, epai jakin batzuk ugaritu izan dira, ia doktrina bihurturik Konstituzioko Lehen Xedapen Gehigarriaren beraren norainokoa murrizten duten interpretazioak errepikatzearen poderioz. Hain zuzen ere, soilik aipatuko ditugu, EA Eren foru-autonomiari ez dagozkion arren, konparazioko testuinguru batean, nolabait, Euskadiko Ekonomia Itunaren tributu-ahalmenaren paradigmatzat jo daitezkeen epaiak. Biak Nafarroako Ekonomia Hitzarmenari buruzkoak dira.

208/2012 KAE (Saltoki Handietarako Zerga bat Sortzeko azaroaren 27ko Nafarroako Parlamentuaren 23/2001 Foru Legea). Epai horren arabera, Autonomia Erkidegoak Finantzatzeko Lege Organikoko (LOFCA) 6. artikuluan (tributu propioen arauketa) eta 9. artikuluan (tributuak arautzeko printzipio gidariak) jasoriko mugak erabat aplikatzekoak zaizkie Nafarroako Foru Komunitateak ezartzen dituen eta Estatuarekin hitzartzen ez dituen tributu propioei. Epai horrek, hartara, garrantzi handia du Konstituzioko Lehen Xedapen Gehigarriaren norainokoaren aldetik, Nafarroako Foru Komunitateak tributuak ezartzeko duen ahalari dagokionez, eta, era berean, Euskal Autonomia Erkidegoarentzat ere izan liteke aplikagarria.

Auzitegiaren aburuz, LOFCA legeko lehen eta bigarren xedapen gehigarriek ez dute inola ere baztertzen lege organiko hori foru-sistemei aplikatzea, Ekonomia Itunaren edo Ekonomia Hitzarmenaren legeen eragingarritasuna onartzen duten arren *“Itunaren edo Hitzarmenaren ereduari loturiko gaietan aplikatzeko arau berezi gisa”*; hala, bada, LOFCA eta foru-sistemak arautzen dituzten arauak era integratzailean interpretatu behar dira, eta interpretazio hori da bata edo bestea

aplikatzeak ez duela bestearen aplikazioa baztertzen, eta, haatik, tributuak ezartzeko ahala banatzeko sistema konstituzional beraren zati direla.

Konstituzio Auzitegiak berriz ere adierazten du LOFCA *“dela Estatuak erabiltzen duen araua bere koordinazio-ahalak gauzatzeko eta Konstituzioko 2. artikuluan aitorturiko elkartasun-printzipioa benetan gauzatzen dela bermatzeko; horrela eratzen den sisteman, beraz, autonomia-erkidegoek ez dute ahalmenik finantzatzeko erabiliko duten sistema aldebakarreko erabakiz aukeratzeko”*. Gero dio, Hitzarmenaren sistemaren edukia nagusiki tributuei buruzkoa den arren, *“ez dela sistema juridiko autonomo bat, ordenamendu juridiko orokorraren barruko konpartimentu estankoa balitz bezala”*, zeren, bestela, *“ataka bat utziko bailitzateke irekita tributuak ezartzeko, hala tributu-figura “hitzartu” jakinetarako sistema itundutik kanpo, nola gainerako tributu-figuretarako koordinazio-sistema orokorretik kanpo”*. Eta hori oinarri hartuta, ondorioztatzen du, bi araudien ustezko interpretazio harmoniko horren mesedetan, Hitzarmenaren Legea dela arau berezia, eta, beraz, lehentasunez aplikatzekoa tributu hitzartuei dagokienez, halakoak berariazko koordinazio-arau batzuen mende baitaude. Baina, aitzitik, honakoa ere badio: *“aurretik Estatuaren eta Foru Komunitatearen artean hitzartu ez diren tributu propioak ez dira, definizioz, tributu hitzartuak eta ez dira forutasunaren funtsezko edukiaren zati”*; horrenbestez, erabat aplikagarriak zaizkio LOFCAko 6. eta 9. artikuluetan jasoriko mugak.

Tesi horien aurrean, baina, Fernando Valdés Dal-Ré magistratuak emandako boto partikularra ez dator bat epaian aldeztutako irizpidearekin, eta honako hau argudiatzen du: *“Hitzarmenaren Legean berariaz jasota dago Nafarroako Foru Komunitateak baduela aukera*

hitzartutakoak ez diren beste tributu batzuk ezartzeko; horrenbestez, tributu horiek Hitzarmenaren sistemaren beraren diziplinapean geratu dira”.

Halaber, haren aburuz, Ekonomia Hitzarmenaren sistemak ez du bide ematen sistema horretan bertan xedatutakotik kanpoko tributu-figurarik egoteko, baina ez du onartzen, era berean, LOFCAko 6.3 artikulua Nafarroako Foru Komunitateari zuzenean aplika dakion, araubide erkideko autonomia-erkidego bat balitz bezala.

Horri dagokionez, argigarria da tributu-sistema foralaren kalifikazioari eta ezaugarriei buruz eta Estatuko tributu-sisteman duen txertaketari buruz egiten duen argudiaketa; izan ere, aldezen du, tributuen arloan, *“foraltasunaren berme instituzionalaren funtsezko gunea... haren izaera itunduan datzala”*, eta, orobat, izaera itundu hori dela, *“doktrina konstituzionalari dagokionez, instituzioaren gune identifikagarria, foraltasunaren irudia bera ez desagertzeko behar den gutxienekoa”*.

Hala eta guztiz ere, adierazten du, era berean, baieztapen horrek ez duela esan nahi *“inola ere, tributu-sistema forala geratzen denik tributuak ezartzeko eskumenen koordinaziorako Estatuak dituen eskumenetatik kanpo (EK-ko 149.1.14 art.)”*, baizik eta, *“Nafarroako Foru Komunitatearen kasuan, Estatuak koordinatzeko duen eskumen hori Ekonomia Hitzarmenaren bidez gauzatzen dela, hain zuzen ere”*. Izan ere, *“izaera itunduak norabide bikoitzean funtzionatzen du, eta, hala, Foru Komunitateak ezin du aldebakarreko erabakirik hartu bere tributu-sistemaren edukiari buruz, eta Estatuak ezin du aldebakartasunez aplikatu Hitzarmenaren Legean ezarrita dauden irizpideez bestelako harmonizazio-irizpiderik”*. Ildo horretan, Hitzarmena *“unibertso itxi bat litzateke, hala*

Estatuaren eskumen eskusiboko tributua (3. art.), nola foru-komunitatearen eskumeneko tributua, itunduak izan zein ez (1. eta 2.2 art.), arautzen dituena”.

110/2014 KAE (Energia Elektrikoaren Ekoizpenaren Balioaren gaineko Zerga Arautzeko abenduaren 26ko Nafarroako Parlamentuaren 24/2012 Foru Legea). Epai honetan osorik errepikatzen dira 208/2012 KAEn eman ziren doktrinazko argudioak; alabaina, beste erabaki haren epaitza, egitate-kasu desberdinak izaki, kontrako zentzuan eman zen.

Aurreko erabakian bezala, Konstituzio Auzitegiak dio Hitzarmenaren sistema tradizionalan tributu hitzartuak sartzen direla soil-soilik, hots, Estatuarekin eginiko hitzarmenaren emaitza direnak; hala, bada, sistema itundutik kanpo geratuko lirateke Estatuarekin hitzartu ez diren tributua. Auzitegiak dio, halaber, sistema foral hori ez dagoela jatorriz Estatuari dagokion tributua ezartzeko eskumenetik kanpo, ez eta tributua ezartzeko eskumenen koordinaziorako Estatuak dituen eskumenetatik kanpo ere (EK-ko 149.1.14 art.).

Hori guztia ezarrita, Konstituzio Auzitegiak berriz ematen du aditzera Hitzarmenaren Legea dela arau berezia, eta, beraz, lehentasunez aplikatzekoa tributu hitzartuei dagokienez, halakoak berariazko koordinazio-arau batzuen mende baitaude, baina hori ez dela hala autonomia-erkidegoen tributu propioen kasuan, halakoei LOFCAko 6. eta 9. artikuluetan jasoriko arau orokorrak baitzaie aplikagarriak, Hitzarmenaren izaera hitzartuak edo itunduak bi norabideetan funtzionatzen duelako.

Ildo berean, Auzitegiak oraingoan ere baieztatzen du ez dagoela hirugarren kategoriarik, “tributu hitzartuez” eta “autonomia-erkidegoen tributu propioez” gain; horrenbestez, “hitzartuak ez diren beste tributu” horiei erabat aplikagarriak zaizkie LOFCAko 6. eta 9. artikuluetan jasoriko mugak.

Helegitea aurkeztu zitzaion legean araututako zergaren konstituzionaltasunari dagokionez, 110/2014 KAEn konstituzio-kontrakotasuneko helegitea baietsi zen, nahiz eta 208/2012 KAEn (23/2001 Foru Legearen bidez saltoki handietarako sortutako zergari buruz) halako helegitea ezestea erabaki zen, egiaztatu baitzen ez zitzaiola ezartzen Estatuak zergapetutako ezein zerga-egitateri, eta, beraz, LOFCAko 6. artikuluan xedaturiko debekua gainditzen baitzuen.

Kasu honetan, 24/2012 Foru Legearen bidez sortutako Energia Elektriakoaren Ekoizpenaren Balioaren gaineko Zergari dagokionez (Estatuaren araua –15/2012 Legea– hitzez hitz jasotzen du, salbuespenen araubidean eginiko aldaketa salbu), Auzitegiak zalantzarik egin gabe ondorioztatzen du Foru Legea LOFCAko 6.2 artikuluan ezarritako debekuaren pean erortzen dela, eta Konstituzioaren kontrakotzat eta deuseztat jotzen du.

208/2012 KAEn bi boto partikular egin ziren, Pablo Pérez Tremps magistratuarena eta Fernando Valdés Dal-Ré magistratuarena (azken horri Luis Ignacio Ortega Alvarez magistratua atxiki zitzaion). Boto partikular horien kointzidentzia zen foru-lurraldeetako tributu propioetan –hots, «hitzartuak ez diren beste tributuetan»– LOFCA zuzenean aplikatzearekin ados ez egotea; izan ere, Pérez Tremps magistratuaren boto partikularrean adierazten zenez, Hitzarmenaren Legeak, Nafarroako Foru

Hobekuntzari buruzko 13/1982 Lege Organikoak, Konstituzioak eta, hala dagokion kasuetan, Europar Batasuneko zuzenbideak osatzen dute jarduera hori eta Estatuko araubide orokorrarekiko harmonizazioa barruan hartzen dituen arau-multzoa, eta, hortaz, *“arau bloke horretan aurkitzen diren gabeziek edo disfuntzioek, halakorik aurkituz gero, ez dute justifikatzen sorburuko azpisistema foraletik kanpoko beste arau batzuetara jotzea –ez bada halakorik berariaz aipatzen, bederen–, eta, aitzitik, beharrezkoa denean, dagozkien lege-erreformen bidez konpondu beharko lirateke”*.

110/2014 KAEn, alabaina, Valdés Dal-Ré magistratuak eginiko boto partikularra baino ez zen egon (Luis Ignacio Ortega Alvarez magistratua atxiki zitzaion). Hain zuzen ere, boto hori ez zen bat etortzen Osoko Bilkurako gehiengoak adierazitako interpretazioarekin, hots, LOFCA legeak indarra izatearekin, Nafarroako Foru Komunitateko tributu propioei aplikatzeko, eta, horretarako, 208/2012 KAEn aurkezturiko eta lehen aipaturiko boto partikularrean emandako argudioak berrartzen ziren.

171/2015 KAE (Defizit Publikoa Murrizteko Neurri Bereziak Nafarroako Foru Komunitaterako Moldatzen dituen ekainaren 11ko Nafarroako Parlamentuaren 12/2010 Foru Legea). Nafarroako Foru Komunitateak tokiko arloan, bai eta Ekonomia Hitzarmenaren arloan ere, dituen eskumen historikoen inguruko interpretazio konstituzionalari eragiten dio epai horrek, Nafarroako Foru Komunitateari ahalmena ukatzen baitio tokimailako zorpetzearen gaineko Estatuko oinarrizko legedia moldatzeko, foru-berezitasunaz baliaturik (Konstituzioko Lehen Xedapen Gehigarria eta Nafarroako Foru Hobekuntzari buruzko 13/1982 Lege Organikoko 46. artikulua).

Epaiak bere interpretaziorako hatzen duen oinarria da Konstituzioko 135. artikuluari eginiko aldaketaren ondorioz gertatu zen mutazio konstituzionala; hain zuzen ere, Auzitegiaren aburuz, Konstituzioko 135. artikulutik bertatik eta apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikotik (Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzkoa) ondorioztatzen den eskumen-esparru berri bat ezarri du horrek, eta Nafarroako eskumen historikoek esparru horrexetara egokitu behar dute. Eskumen-esparru berri horren barruan, tokiko administrazioen zorpetzearen baldintzak ezartzea Estatuari dagokio, eta zorpetzeko baimena ematea finantza-babesa esleitua duenaren gain egongo da, hura Estatu delata edo autonomia-erkidegoa dela.

Epaiak, gainera, Ekonomia Hitzarmenaren izaera bilakaeradunari buruzko tesi berri bat ezartzen du; tesi horren arabera, Hitzarmena Konstituzioko 135. artikulua eta Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzko 2/2012 Lege Organikoaren arabera *“berrinterpretatu”* behar da. Horrela, sakondu egiten da autonomia-erkidego guztien eskumenen homogeneizazioa ahalbidetzen duen jurisprudentzia-ildoan, finantza-arloari dagozkion eskumenak barne, Konstituzioko Lehen Xedapen Gehigarrian ezarritako foru-bereztasuna bermatzeko tresnak ahulduta.

Horrela, foraltasunaren berme instituzionalaren edukari dagokionez, alderdi finantzariotik, epaiak berriz dio *“alderdi material bat duela, funtsean tributuei dagokienda”*, eta horrek berekin dakarrela *“Foru Komunitateak tributu-sistema propioa izateko aukera, Estatuarekin koordinatuta, alabaina”*, eta baduela, orobat, parte-hartzeko alderdi bat, eta horrek dakarrela, zehazki, tributu-sistema hori aurretik Estatuarekin

hitzartu behar izatea. Horrenbestez, Foru Komunitateak *“parte-hartze maila gehigarria du sistema zedarrizteko garaian, baina ezin du hartu aldebakarreko erabakirik haren edukiari buruz”*. Eta baztertuta, beraz, Hitzarmenaren araubideak desberdintasunik ekartzea Konstituzioko gaur egungo 135. artikuluan ezarritako aurrekontu-eraginkortasunaren ondoriozko betebeharrak aplikatzean –egonkortasun hori, halaber, toki-mailako zorpetzerako Estatuko arauan xedatzen diren mugen bidez zehazturik dagoelarik–, baztertu egiten du, orobat, Foru Komunitate horrek tokiko erakundeei dagokienez bere gain hartuta duen finantza-babesak bide ematen dionik Estatuaren irizpideez bestelako zorpetze-irizpideak ezartzeko.

171/2015 KAEn boto partikular bat egon zen, Valdés Dal-Ré, Ortega Álvarez eta Xiol Ríos magistratuek aldeztua. Magistratu horiek ukatu egiten dute Konstituzioko 135. artikulua erreformak Nafarroaren eskumen historikoak eraldatu izana, alegia, toki-ogasunei buruz Estatuan egin diren legeetan behin eta berriz onartu izan diren eskumen horiek. Salatu egiten dute, horrela, epaiak balio juridiko oro ukatzen diela kasuari aplikagarria zaion legedian jasoriko foru-babeseko klausulei eta aukeratu duen interpretazioa izan dela foru-berezitasuna eskumenak gauzatzean parte-hartze maila gehigarria izateko bermetzat ulertzea, eta ez eskumenen aldetiko gehigarri materialtzat, Estatuko legedia bere berezitasunetara moldatzeko.

Epaiak, azken batean, sakondu egiten du foru-berezitasunaren norainoko materialaren interpretazio mugatzailean, eta ahuldu egiten ditu, argi eta garbi, tradizionalki Konstituzioko Lehen Xedapen Gehigarrian bermatutzat eman izan diren foraltasunaren berme instituzionalerako tresnak, xedapen

hori edukirik eta zentzurik gabe uzteraino (148/2006 KAE, 208/2012 KAE eta 120/2012 KAE). Sakondu egiten du foru-erkidegoak araubide erkideko autonomia-erkidegoekiko parekatzean, foru-erkidegoei arauen aldetik aukera eragotzita, Estatuko araudiaren funtsezko edukia beren berezitasun instituzional eta historikoetara moldatu ahal izan dezaten. Argi eta garbi ahultzen da aldebikotasunaren berme instituzionala, Estatuaren nagusitasuna garbi ezarririk. Era berean, Estatuaren zentralizazio-prozesua sostengatzen du; hain zuzen ere, prozesu hori bizkortu egin da Konstituzioko 135. artikulua aldatu zenetik, eta hutsean utzi du autonomia-erkidegoen eskumenen eremua. Izan ere, Estatuak, artikulua horren bidez eta zeharkako izaera duten bere eskumenen bidez, arlo batzuen eta besteen eremu erregularra agortzen du, kasu honetan, toki-ogasunei dagokienez.

Jurisprudentzia konstituzionalak, beraz, foru-babeseko klausulen norainokoa prozedurazko izaera huts batera mugatu du, Estatuko araudiaren aplikazioan era zuzenagoan parte hartzea ahalbidetuta, baina eragotzita foru-babeseko klausulen norainokoak arauen aldetik aukera eman diezaien foru-izaerako autonomia-erkidegoei, Estatuko legedia beraien berezitasunetara moldatu ahal izateko.

Hirugarrenik, Espainiako Konstituzioko 135. artikulua 2011ko aldaketak (2012-2015 aldian Espainiako Gorteetan gehiengo oso bat egotearekin batera, esan dezagun) larriki eragin die Ekonomia Itunarekiko begiruneari eta errespetuari. Agiri honen beste atal batzuetan, 2011-2015 aldiko autonomia-atzerakuntzaren gaia aztertzean, dagoneko aipatu da EAEko Gobernu Kontseiluak berak honako hau egiaztatu zuela (CORA txostena kritikatzeko 2014an): *“araubide berriarekin (EK-ko 135. artikulua),*

administrazio-maila batzuen eta besteen artean defizitaren eta zorraren muga banatzeko prozedurak ez du gehiago barne hartzen autonomia-erkidegoen parte-hartzea, eta Estatuak hartzen du hura bera gain, aldebakartasunez; beste alde batetik, Estatuak gainerako administrazio publikoei egiten dizkien kontrolak areagotu dira, eta nolabaiteko babes hierarkikoa ezarri da horrela autonomia-erkidegoen finantza-jardueraren gainean, aurrekontu-oreka lortzen dela eta defiziterako zein zorpetzerako aurretiaz ezarritako helburuak betetzen direla bermatzea estakurutzat jarrita. Erreforma horrek nabarmen mugatzen du autonomia-erkidegoen autonomia finantzarioa”.

Laburbilduz, Ekonomia Ituna, haren finantzazko edukia berritu ezean, aurre egin beharreko arlo ekonomiko-finantzario guztietan gogobetekoa ez izateko arriskuan dago, edo, bestela esanda, autogobernu ekonomikoko maila handiago eta hobeetarantz ez bilakatzeko arriskuan dago.

-V-

EPILOGOA

Aurreko orrialdeetan agerian geratu da, gure iritziz, estatuko lurralde-eredua aldatu dela Konstituzioaren mutazioaren eskutik; izan ere, estatuaren izaera unitarioa sendotu da, politika publikoen definizioa neurri handian zentralizatu ostean, uniformetasunari helduta, eta, hainbat kasutan, kudeaketa bera ere zentralizatuta.

Hondatze hori, EAEko kasuan, ia etengabea izan da, Estatutua onartu zenetik, eta gaur egun areagotu da, Estatuko botere zentralak krisi ekonomikoaz –eta krisiak eragin dituen aldaketa sozial eta ekonomikoez– baliatu baitira politika zentralizatzailerik eza egoteak gauzatzeko, orain arte ezagutu ez dugun intentsitateaz. *Autonomiaren salbuespen-egoera* sortu du benetan, egile batek araubide erkideko autonomia-erkidegoei buruz esan bezala, baina foru-araubideko lurraldeetan ere eragina izan du.

Hondatze hori proiektatzen da, Euskal Herriaren identitate politiko eta juridikoaren aitorpenean ez ezik, berezitasun horretatik sortu eta Estatutuan jaso ziren ahalmen eta eskumenen multzoan, gure autogobernua hutsaldu nahian.

Horrek guztiak Estatutu aldatua ekarri digu, babesik gabe hondoratua. Pixkanaka galdu dugu erronka berriei ekiteko gaitasuna; berriazko politika publiko egokien bidez beharrei eta konpromisoei erantzuteko eta gure gizartearen berezitasunei eta etorkizunari aurre egiteko ahalmena

galdu dugu, apurka apurka, globalizazioa eta interkonexioa gero eta nabarmenagoak diren munduan. Egoera berri horretan, autogobernuan gero eta eragin handiagoa duten estatuko, Europako eta nazioarteko foroetan Euskadik parte hartzeari ez dio harrera onik egin Estatuak, eta benetako oztopo-lasterketa da. Bereziki, gainerako lurraldeekiko eta euskal kolektibitateekiko harremani dagokienez.

Estatutu aldatua, konstituzio-funtzioaz gabetua Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaiaren ostean; posizio mugatuan, ez dagokion tokian baztertua. Izan ere, toki hori ez dagokio, ez izaera juridiko-konstituzionalagatik, ez onartzeko prozedura bereziagatik, ez herritarren behar-beharrezko berrespenagatik, ez Espainiako Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriarekin duen lotura zuzenagatik. P. Cruz Villalonen (2009) hitzetan:³⁹ *Autonomia Estatuturik gabe, autonomia ezin da babestu; izan ere, hasteko, Estatutuak ematen du Autonomia Erkidegoaren existentziaren berri, eta ez Konstituzioak.*

Ez dugu ahaztu behar, gorabehera horien haritik, urriaren 3ko 2/1979 Lege Organikoa, Konstituzio Auzitegiari buruzkoa, aldatzeko bi proposamen izapidetzen ari direla gaur egun Diputatuen Kongresuan, alde aurreko inkonstituzionaltasun-errekurtsoa berreskuratzeko autonomia-estatutuen lege organikoak egiteko edo aldatzeko proiektuetarako (bat talde popularrak aurkeztua, eta bestea, berriz, talde sozialistak). Uler daiteke proposamen horiek datozela jurisprudentzia konstituzionalak 31/2010 epaian aintzat hartutako irizpidearen ildotik, txosten honetan lehen ere esan bezala. Horrenbestez, konstituzionaltasunaren blokearen izaera

³⁹ Pedro Cruz Villalón: “La dificultad del TC como garante de la autonomía territorial”. Revista Catalana de Derecho Público, 39. zk., 2009.

galdu dute autonomia-estatutuek; hartara, babesik gabe geratu dira, estatuko lege arruntei aurre egiteko. Horregatik, proposamen horiek egin dituzten taldeek gauzatu duten ekimenean estatutu-proiektuak jurisdikzio konstituzionalaren mende daude, eta haien benetako izaera juridiko-konstituzionala ez da errespetatzen -funtsezkoa izan arren, Espainiako Konstituzioaren 151. artikuluan adierazitako estatuen kasuan, eta, jakina, lehenengo xedapen gehigarriaren babesean eraikiz gero-, itun baten adierazpen gisa, bai barnekoa, bai Estatuarekin adostua, berrespenaren bitartez eskuratutako legitimazio demokratikoaz (ex 151. artikulua) eta lege organiko berezietan jasota, onartu eta erreformatu ahal izateko aldeko itunaren beharra dutela (ex 151. eta 152. artikulua), estatutu bakoitzean jasotako erreforma-prozeduraren arabera. Azken finean, lege organiko bereziak dira, berariazko bide hori dutenak. Beraz, izaera berezia dute, gainerakoek ez bezalakoa, eta izaera hori konstituzionala da, konstituzionaltasunaren blokea osatzen dute.

Amaitzeko, analisiak ematen duen beste ondorio bat da egungo esparruan negoziatorako tarte eta tresna gutxi (bi) daudela, praktikaren eta esperientziaren eskutik agerian jarri direnak, EAEn autonomia politikoa onartzen duten konponbideak hitzartzeko eta bilatzeko bide arrunt gisa: **(a)** foruak babesteko klausulak sartzea, eta **(b)** Estatuaren eta EAEn arteko aldeko lankidetzaren adostutako lege-interpretazioak (33.2 artikulua, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoa).

(a) EAEko foru-araubidearen berezitasuna aitortzen duten xedapenak dituzten estatuko legeak onartzeak dakar Espainiako Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarrian eta Euskadiko Autonomia Estatutuaren

xedapen gehigarri bakarrean jasotako eskubide historikoen eguneratzea, eta hala aitortu zuen Konstituzio Auzitegiak, gai horri buruz eman zituen lehen epaietan. Eskubide horiek aitortzeko eta eguneratzeko bide arrunt horrek EA Eren autonomia bereziaren aitortpena dakar; izan ere, gehiengoan araubide arruntean dihardu, legegintzako prozedura areagoturik gabe. Egia da ez dela agerian geratzen, eta ezin dela prozesu sakonekin parekatu, eta horrez gainera, eguneratze horiek bestela ere egiten direla estatuko ordenamenduan. Baina, hala ere, ez du eragozpenik sortzen; aldiz, ezarpen- eta aitortpen-prozesu horri berme gehigarria eransten dio.

Estatuko legeetan foruak babesteko xedapen eta klausulak sartzeko aukera ez da gauza berria, *trantsizioan* heldu zitzaion bide horri. Adibide garbi eta ezagunak dira honako lege hauek sartutako xedapenak: apirilaren 2ko 7/1985 Legeak, Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituenak, lehen idatzaldiko 2. xedapen gehigarrian; martxoaren 13ko 2/1986 Lege Organikoak, Segurtasun Indar eta Kidegoei buruzkoak, azken xedapenetako lehenengoan; abenduaren 28ko 39/1988 Legeak, Toki-ogasunak arautzen dituenak, 18. xedapen gehigarrian; uztailaren 30eko 5/1987 Lege Organikoak, Estatuak errepide eta kable bidezko garraioari buruz dituen ahalmenak autonomia-erkidegoen esku uzten dituenak, xedapen gehigarri bakarrean; azaroaren 26ko 30/1992 Legeak, Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearenak, 16. xedapen gehigarrian; Herritarren Segurtasunari buruzko Lege Organikoak xedapen gehigarri bakarrean; eta, gertuago dituguneiki begira: azaroaren 17ko 38/2003 Lege Orokorrak, Diru-laguntzei buruzkoak, 22. xedapen gehigarrian; apirilaren 12ko 7/2007 Legeak,

Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuarenak, 3. xedapen gehigarrian; eta otsailaren 19ko 1/2010 Lege Organikoak, Konstituzio Auzitegiari eta Botere Judizialari buruzko lege organikoak aldatzen dituenak, 5. xedapen gehigarrian.

Teknika hori bera baliatuta, eta Espainiako Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarrian eta Euskadiko Autonomia Estatutuaren xedapen gehigarri bakarrean jasota dagoena egikaritzea helburu hartuta, oraingo legealdian garrantzi handiko aurreikuspenak onartu dira, arlo jakin batzuetan EAeri aplikatzeko araubide bereziari dagokionez. Horien guztien zerrenda egiteko asmorik gabe, argigarriak izan daitezke adibide hauek:

- 2/2012 Lege Organikoa, apirilaren 27koa, Aurrekontu Egonkortasun eta Finantza Iraunkortasunekoa
- 6/2013 Lege Organikoa, azaroaren 14koa, Erantzukizun Fiskaleko Agintaritza Independentea sortzekoa
- 27/2013 Legea, abenduaren 27koa, Toki-administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzkoa
- 26/2013 Legea, abenduaren 27koa, aurrezki-kutxa eta banku-fundazioei buruzkoa
- 25/2014 Legea, azaroaren 27koa, nazioarteko itun eta bestelako akordioena

Klausula horiei begirada bat emanez gero ikusten da, esparruei dagokienez, eta foru-araubidearen berezitasunak hartzen dituzten subjektuak kontuan hartuta, autogobernu-esparrua ematen diotela Autonomia Erkidegoko erakunde guztiei; alegia, guztiak (erakunde

erkideak eta foralak) Konstituzioan aipatzen diren eskubide historikoen jasotzaileak direla, eta, horrenbestez, garatzeko eta aplikatzeko betebeharra dutela, Konstituzio Auzitegiak bere garaian adierazi bezala (76/1988 epaia). Horrenbestez, autogobernu-aukerak gauzatzeko tarte malgua ikusten da, EAEko erakundeei dagokiena eta konstituziogileak berretsia.

Arloei dagokienez, pentsa daiteke ezinbestean izan behar dutela Ekonomia Itunaren sistemaren bidez adostutako araubide ekonomikoari edo foru-erakundeentzat gordetako beste esparru batzuei lotuak. Alabaina, iritzi horrek ez du jurisprudentziaren euskarririk; aitzitik, Espainiako Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriaren eta Euskadiko Autonomia Estatutuaren xedapen gehigarri bakarraren unibertsoan sar daitezkeen arloak esku hartzeko eremu zabalagoak eta malguagoak dira, eta zenbait arloren arteko interakzioak onartzen dituzte. Horrekin adierazi nahi dugu aurreikuspen horiek hainbat aukera eman ditzaketela EAEn, arlo ekonomiko-finantzarioan ez ezik, beste esparru batzuetan ere garatu den itun-sistemaren ikuspegi eguneratua dakarten hainbat arauketa materialetan.

(b) Halaber, Estatuaren eta EAEn arteko aldebiko lankidetzaren batzordean lege-interpretazioak adostea (33.2 artikulua, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoa) autogobernu-esparrua aitortzeko berariazko tresna da.

la ez dago doktrinarik,⁴⁰ konstituzio-kontrakotasun errekursoetan alde z aurreko akordioen sistema hori aztertzen duenik, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 33.2 artikulua ohartarazi bezala. Izan ere, tresna *berria* da (urtarrilaren 7ko 1/2000 Lege Organikoak, Konstituzio Auzitegiari buruzko urriaren 3ko 2/1979 Lege Organikoa aldatu zuenak, erabili zuen estreinakoz) eta hainbat aldiz erabili da Estatuaren zein Autonomia Erkidegoaren lege-mailako arauen inguruko gatazka konstituzionaletan⁴¹. Lege-mailako arauen inguruko eskumenen interpretazioei buruzko desadostasunak negoziazioaren bidez konpontzeko mekanismoa da; hartara, konstituzio-kontrakotasun errekurtsorik ez da jarriko, haren ondorioa ere interpretazio-epaia izango bailitzake.

Batzorde horietan egin daitezkeen akordioek emaitza hauek izan ditzakete: **(i)** legeen aldaketa sustatzea; **(ii)** akordioan adostutakoa aintzat hartuko duen arauzko garapena egiteko konpromisoa hartzea; edo **(iii)** arauaren interpretazio itundua eragitea. Hiru emaitza horietatik, gure aburuz, azkeneko biak soilik negoziatzen ditzakete aldebiko batzorde osatzen duten aldeek, legitimitate osoz; izan ere, gobernuen ordezkariak direnez – Estatuko eta autonomia-erkidegoetako betearazleak-, ezin dute legegilearen borondatea ordeztu. Akordio mota horietara jo dute Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko aldebiko lankidetzabatzordean (dena dela, beste autonomia-erkidego batzuetan egindako

⁴⁰ Xavier Arbos: “Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley”. Teoría y Realidad Constitucional, 34. zk., 2014.

Gonzalez Beilfuss: “La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC”. Autonomia-erkidegoei buruzko txostena (2007). Instituto de Derecho Público. Bartzelona, 2008.

⁴¹ Mekanismo hori erabili duten kasuen zerrenda ikus daiteke Kataluniako Institut d’Estudis Autònomic erakundearen txostenean: http://presidencia.gencat.cat/es/ambits_d_actuacio/transicio-nacional/institut-destudis-autonomics/observatori/estat-autonomies/

akordioetan, legeak aldatzeko proiektuak aurkezteko konpromisoak ere hartu dituzte).

Estatuaren eta EAeren arteko aldebiko batzordea oraindik orain abian jarria da (2012an) eta Konstituzio Auzitegiko prozesuaren esparruan iragarritako zenbait gatazka saihestu ditu (ikusiko dugu 20⁴² aldiz eskatu dela aldebiko batzordearen esku-hartzea, eta 12 kasutan akordioa lortu dela). Akordio horiek lege-mailako arauen interpretazio-akordioak dira, eta, aldean arteko akordio diren aldetik, prozesu judizialaren barruan hertsiki jasotzeaz gainera, Estatuaren zein Euskal Autonomia Erkidegoaren aldizkari ofizialetan ere argitaratu dira.

Zerrenda honetan ageri diren gatazketan Estatuaren eta EAeren arteko aldebiko batzordearen esku-hartzea eskatu da. Gatazka horien artean nabarmendu dira akordioaren bat lortu duten kasuak.

ESTATUAREN ETA EAE-REN ARTEKO ALDEBIKO LANKIDETZA-BATZORDEAREN JARDUERA

DESKRIBAPENA	ALDEBIKO BATZORDEA		
	NEGOZIAZIOEN	BEHIN	EMAITZA
	HASIERAKO	BETIKO	
AKORDIOA	AKORDIOA		
Euskadiko Segurtasun	2012/09/24		ADOSTASUNIK EZ

⁴² Zenbaki horietan ez dira kontuan hartu azken gatazkek; izan ere, negoziazioak eskatu dira, baina elkarriketen fasean daude oraindik.

Publikoaren Sistema antolatzeko lege-proiektua (15/2012 Legea, ekainaren 28koa)			
20/2011 Errege Lege Dekretua, abenduaren 30ekoa, defizit publikoa zuzentzeko aurrekontu-, zerga- eta finantza-arloko premiazko neurriei buruzkoa	2012/03/07		ADOSTASUNIK EZ
5/2012 Legea, otsailaren 23koa, borondatezko gizarte-aurreikuspeneko erakundeena.	2012/05/22		ADOSTASUNIK EZ
Transexualak genero-identitateagatik ez baztertzeari eta haien eskubideak aitortzeari buruzko lege-proiektua (14/2012 Legea, ekainaren 28koa)	2012/09/24	2013/03/13	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 79. zk., 2013ko apirilaren 25ekoa)
Kiroleko dopinaren aurkako lege-proiektua (12/2012 Legea, ekainaren 21koa)	2012/09/24	2013/03/13	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 79. zk., 2013ko apirilaren 25ekoa)

14/2012 Errege Lege Dekretua, apirilaren 20koa, hezkuntzaren arloko gastu publikoa arrazionalizatzeko premiazko neurriei buruzkoa.	2012/06/14	2013/01/18	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 46. zk., 2013ko martxoaren 6koa)
16/2012 Errege Dekretua, apirilaren 20koa, Osasun Sistema Nazionalaren iraunkortasuna bermatzeko eta sistemaren prestazioen kalitatea eta eta segurtasuna hobetzeko premiazko neurriei buruzkoa	2012/06/14	2013/01/18	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 46. zk., 2013ko martxoaren 6koa)
11/2012 Legea, ekainaren 14koa, Euskal Autonomia Erkidegoko aurrezki-kutxena	2012/08/16	2013/03/13	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 79. zk., 2013ko apirilaren 25koa)
2/2012 Legea, ekainaren 29koa, 2012rako Estatuko Aurrekontu Orokorrei buruzkoa	2012/09/25		ADOSTASUNIK EZ
20/2012 Errege Lege Dekretua, aurrekontu-egonkortasuna bermatzeko eta lehiakortasuna sustatzeko neurriei buruzkoa	2012/09/24		ADOSTASUNIK EZ



4/2013	Errege Lege	2013/05/17	2013/05/27	ADOSTASUNIK EZ
Dekretua,	ekintzaileei laguntzeko eta enpleguaren hazkundera suspertzeko neurriei buruzkoa - Trenbideak (2013/02/23)			
1/2013	Errege Lege	2013/04/19	2013/05/27	ADOSTASUNIK EZ
Dekretua,	langabezia-prestazioa agortzen zaien pertsonen lanbide-prestakuntza eguneratzeko programa luzatzen duena			
2/2013	Legea, maiatzaren 29koa, babes eta erabilera jasangarriari buruzkoa eta Kostaldeei buruzko uztailaren 28ko 22/1988 Legea aldatzen duena	2013/07/25	2014/02/28	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 58. zk., 2014ko martxoaren 25ekoa)
8/2013	Legea, ekainaren 26koa, birgaitzeari eta hiri-berroneratze eta berrikuntzari buruzkoa.	2013/09/24	2014/03/10	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 68. zk., 2014ko apirilaren 8koa)
8/2013	Lege Organikoa, abenduaren 9koa, hezkuntzaren kalitatea	2014/03/03	2014/08/29	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 184. zk., 2014ko

hobetzekoa - LOMCE (BOE, 2013ko abenduaren 10ekoa)			irailaren 29koa)
20/2013 Legea, abenduaren 9koa, merkatu-batasuna bermatzeari buruzkoa (BOE, 2013ko abenduaren 10ekoa)	2014/03/03	2014/06/27	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 151. zk., 2014ko abuztuaren 12koa)
21/2013 Legea, abenduaren 9koa, ingurumen-ebaluazioari buruzkoa (BOE, 2013ko abenduaren 12koa)	2014/03/03	2014/07/28	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 63. zk., 2014ko apirilaren 1ekoa)
2/2014 Legea, martxoaren 25ekoa, Estatuaren Kanpo Ekintza eta Zerbitzuari buruzkoa (BOE, 2014ko martxoaren 26koa)	2014/06/19	18/12/2014 (EHAA, 2015eko urtarrilaren 26koa)	Aldebiko Batzordearen behin betiko akordioa (EHAA, 16. zk., 2015eko urtarrilaren 26koa)
1/2014 Legea, otsailaren 28koa, lanaldi partzialeko langileak babestekoa eta arlo ekonomiko eta sozialeko beste premiazko neurri batzuei buruzkoa (BOE, 2014ko martxoaren 1ekoa)	2014/05/23		ADOSTASUNIK EZ
15/2014 Legea, irailaren 16koa, Sektore Publikoa arrazionalizatu eta administrazioa eraberritzeko beste zenbait neurri	2014/12/03	2015/06/16	BEHIN BETIKO AZKEN AKORDIOA \ EHAA, 2015ko uztailaren 9koa.pdf

buruzkoa (BOE,226. zk., 2014ko irailaren 17koa)			
1/2015 Errege Lege Dekretua, otsailaren 27koa, bigarren aukeraren mekanismoarena, finantza- karga murriztekoa eta gizarte-arloko beste neurri batzuen (BOE, 2015eko otsailaren 28koa)	2015/05/25		NEGOZIKETETAN

Lortu diren akordioen analisia egin ostean, ondorio hauek atera daitezke:

- a) Interpretazio-esparrua: akordio guztiek, batek izan ezik⁴³, interpretazio-funtzioa dute, eta ez dute hartu lege eztabaidagarriaren aldaketa proposatzeko konpromisorik, ezta akordioan adierazitakoaren arabera araua erregelamendu bidez garatzeko konpromisorik ere.
- b) Eraginak zenbait ordenamendutan: Estatuaren eta EA Eren arteko aldebiko batzordean lortutako akordioak lege-mailako arauak buruzkoak izan dira, Estatukoak zein Autonomia Erkidegokoak, baina lehenengo multzokoak gehiago izan dira. Estatuko arauak

⁴³ 11/2012 Legea, Euskal Autonomia Erkidegoko Aurrezki Kutxena, eztabaidagai duen akordioak honako hau dio: Eusko Jaurlaritzak arau-aldaketa izapidetzeko konpromisoa hartzen du, idatzita gera daitezkeen, orain prestaketa-prozesuan dagoen oinarritzko legediak ezarriko duen epean, eta haren arabera.

buruzko akordioak 9 izan dira, eta Eusko Legebiltzarraren legeei buruzkoak, berriz, 3.

- c) Helmen-arloak: akordioak egin dira eskumen-esparru guztietan (hirigintza, ingurumena, hezkuntza, atzerri-ekintza, merkatu-batasuna, osasuna, kirola, aurrezki-kutxak, araubide juridikoa, administrazio-araubidea...).
- d) Erakunde-helmena: akordioak ia eskumen-arlo guztietakoak direnez, erakunde erkidetan eta foru-erakundetan eragiten dute, gatazkak –eta ondorengo akordioak- lurralde historikoen eskumenetan eragiten duten estatuko legeei buruzkoak izan baitaitezke.

Akordio horiek zaugarriak direla hautematen da. Oraindik ez dira eman arlo horretako doktrina osatzen duten epaiak, baina akordio horiek ez dute indar loteslerik auzitegietan, ezta organo legegileen aurrean ere. Konstituzio Auzitegiaren 106/2009 epaiak (3. oinarri juridikoa) honela azaltzen du: *Aztergai dugun lege autonomikoaren aurkako errekurtsioan Gobernuko presidentek inpugnatu ez badu ere, eta Estatuko Administrazio Orokorraren eta Kantabriako Autonomia Erkidegoaren arteko aldebiko batzordeak legearen helmenari eta esanahiari buruzko interpretazio-akordioa lortu badu ere, horrek ez dio eragin behar epaile arrunten eginkizunari, beren jurisdikzioa egikaritzean, eta eginkizun horrek, nolana ere, independentzia eta Auzitegi honekiko lankidetzaz izango ditu jarraibide. Interpretazio-akordio horrek, halaber, ezin du*

aldatu, lehen ikusi dugun bezala, tradizioz egin den interpretazioa, salmenta-modalitate jakin batzuk denboran mugatzen dituzten arauen xedeari dagokionez, eta helburu hori ez kontsumitzaileak babestea, merkatarien arteko lehia askea bermatzea baizik.

Akordioen indargunea da, ordea, aldeen arteko konpromiso politikoa dela, eta, ikuspegi horretatik, akordioa ian daiteke gatazka ulertzeko bidean aldeen gidari izan zen borondate politikoaren adierazlea. Arbós Marinek (2014) esan bezala,⁴⁴ pentsatu ohi da zenbat eta auresangarriagoa izan Konstituzio Auzitegiaren portaera, orduan eta ugariagoak direla akordio negoziatuen bidez gatazkak konpontzeko aukerak. *Desadostasuna sortu duten araei lotutako arloari buruzko jurisprudentzia ikusita, aurkako emaitza aurrez hauteman dezakeen aldeak pizgarri handiagoa izango du.*

Jurisdikzio-errealitateak egin duen bilakaera dela-eta lurralde-auziak erantzun politikoen bidez konpondu behar dira, negoziazioaren eta akordioaren bitartez.

Vitoria-Gasteiz, 2015eko irailaren 9a

⁴⁴ Xavier Arbós Marin: “Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley”. UNED. Teoría y realidad constitucional, 34. zk. (2014), 152. or.