

NAFARROAKO HITZARMEN EKONOMIKOAREN TXERTAKETA KONSTITUZIOAN

2010-2011 IKASTURTEAREN

HASIERA-HITZALDIA

FERNANDO DE LA HUCHA CELADOR

IRAKASLE DOKTORE JAUNA

NAFARROAKO UNIBERTSITATE PUBLIKOKO

FINANTZA ETA ZERGA ZUZENBIDEAN KATEDRADUNA

NAFARROAKO HITZARMEN EKONOMIKOAREN
TXERTAKETA KONSTITUZIOAN

2010-2011 IKASTURTEAREN
HASIERA-HITZALDIA
FERNANDO DE LA HUCHA CELADOR
IRAKASLE DOKTORE JAUNA

NAFARROAKO UNIBERTSITATE PUBLIKOKO
FINANTZA ETA ZERGA ZUZENBIDEAN KATEDRADUNA



Iruñean, 2010ko irailaren 17an

upna
Universidad
Pública de Navarra
Nafarroako
Unibertsitate Publikoa

Argitaratzailea: Nafarroako Unibertsitate Publikoa
Koordinazioa: Komunikazio Zuzendaritza
Fotokonposizioa: Pretexto. pretexto@pretexto.es
Inprimatzailea: Ona Industria Gráfica
Lege gordailua: NA 2.402/2010
Banaketa: Argitalpen Atala
Nafarroako Unibertsitate Publikoa
Arrosadiko campusa
31006 Iruñea
Faxa: 948 169 300
Posta: publicaciones@unavarra.es

*Isabel Bassasi eta nire seme-alabei,
maite eta arras atsegin baititut*

Nafarroako Gobernuko lehendakari jaun txit argia,
Errektore jaun prestua,
Agintari txit argi eta prestuak,
Unibertsitateko Komunitateko kideak,
Jaun-andreak:

I. Sarrera

Hitzarmen ekonomikoa Nafarroaren foraltasunaren adierazgarririk garrantzitsuena da, zeren eta foru komunitate gisa (eskubide historikoen eta eskumen autonomikoen sinbiosi instituzionala) dauzkan autogobernuko mailak baldintzatzen baititu; izan ere, eskumen autonomikoak ez dira Nafarroaren eskubide historikoen agerpen bat (gaurkotzeari dagokion atala salbu), haiei gehitu egiten baitzaizkie 1982an autonomia erkidegoaren izaera eskuratzearen ondorioz. Horrek guztiak, halere, ez dio Nafarroari kendu foru lurralde gisa daukan izaera, eta, horrenbestez, haren tipifikazio egokiena autonomia erkidego forala izan zen –eta ikusiko dugun bezala, horixe proposatu zen–. Alabaina, ez da komeni alderdi semantikoekin bandera egitea, funtsezko ezberdintasun juridikorik ez dakarten bitartean.

Hitzarmena Nafarroaren eta Estatuaren arteko tributu eta finantza harremanak finkatzen dituen arau-esparrua da; baina, horretaz gainera, haren garrantziak eremu finantzarioa gaingitzen du eta eremu juridiko-politikoan kokatzen da, zeren eta, hitzarmenik gabe, besterik izango bailitzateke Foru Komunitatearen eta Estatuaren

arteko harreman berezia. Argi dago Nafarroa ez dela Espainiako Konstituzioak aitortutako foru lurralde bakarra, baina bai da aldi berean foru lurraldea eta autonomia erkidegoa den bakarra, kontuan izanda lehenengo izate hori Espainiako Konstituzioaren aurrekoa dela eta immanentea dela, eta bigarren izatea, berriz, Nafarroako herriaren erabakiz erdietsi dela, baina gertagarria eta atzeragarria dela (teorian, behintzat). Izan ere, autonomia erkidegoak ez dira –probintzia eta udalekin gertatzen denaz bestera– nahitaezko lurralde-entitate bat, zeren eta arau gorenak ez baitzuen ezarri probintzia eta udalak autonomia erkidego bilakatu behar zirenik, ez eta –aurrerago garatuko dugun bezala, kontrako iritziak bai baitaude– Nafarroako foruen gaurkotzea soilik arau baten bidez –LORAFNA– egin zitekeen ere (LORAFNA dela eta, Konstituzio Auzitegiak goiz adierazi zuen autonomia estatututzat jo beharra zegoela).

Hitzarmenari buruz molde eta era askotako azterlanak egin dira, ikuspegi metodologiko ugaritatik, eta horrek, agian, nahasmena eragin du, horietako batzuetan erabilitako nahasketa metodologikoak nolabaiteko lausotasuna eragin baitu gaiaren etiologiari dagokionez, bai eta norabide bateko nahiz besteko alde aurreko jarre-
rak edukitzeari dagokienez ere (foraltasunaren funtsa ala onartezinezko pribilegioa: azken hori behin eta berriz erabiltzen dute, normalean lurralde komunean, haren edukia oso azaletik baizik ezagutzen ez dutenek, nahiz eta horrekin ez dugun inolako eragozpen edo mespretxurik adierazi nahi iritzi-emaielen jatorriarengatik, batzuetan egoera horrek harritasun handia eragiten badu ere).

Hitzarmenaren kasuan, gako juridiko-politikoaren ikuspegitik, eman daitekeen aholkurik onena da ez dadila hari buruz hitz egin beste autonomia erkidegoetatik, eta ez dadila, ezta ere, eredu gisa aipa araubide komuneko finantziarioa erreformatzeari begira; bertuteren bat izango du –ez soilik nafarren nekaezintasun ukaezinari egoztekoa– XIX. mendearen erditik, gisa askotako inguruabar politiko eta juridikoak gaindituak dituen finantziario eredu batek (1927tik funtsezko aldaketarik gabe heldu zaigu); eta, alderantziz, akatsen bat izango du araubide komuneko finantziario sistemak oraindik ere behin betiko finkatu ez denean eta autonomia erkidego batzuek –nekaezintasun nabarmenaz horiek ere– onartezinezko pribilegioei buruz hitz egiten dutenean, nahiz eta arazoa ez izan soilik finantziario sistemarena, baizik eta zenbait inguruabarri egotzi beharreko egiturazko –ezen ez koiunturazko– gabezia.

Itzul gaitezen, baina, gai nagusira. Hitzarmenaren azterketa ikuspegi historiko batetik egin daiteke, edo ikuspegi ekonomikotik –haren bitartez arautzen baitira Estatuaren eta Nafarroaren arteko finantza-harremanak– edo ikuspegi juridikotik –antolamendu juridikoan betetzen duen tokia eta dauzkan funtsezko ezaugarriak bereizi nahian–. Ikuspegi metodologikoen nahastea edo sinbiosia, ordea, ez da izaten irizpide egokia edozein arlori buruzko azterketa egiteko –gure kasuan, hitzarmena–, zeren eta bere burua zientziazat duena ez baita definitzen aztertzen duen objektuaren araber, baizik eta objektu hori aztertzeke erabiltzen duen metodologia eskusiboaren

arabera. Bada, Zuzenbide Finantzarioak eta Ogasun Publikoak objektu bera –ente publikoen finantza-jarduera– aztertzeak ez du esan nahi bi zientziak antzekoak direnik, zeren eta desberdinak baitira errealitate berera hurbiltzeko batak eta besteak erabiltzen dituen tresna metodologikoak. Eta adibideak biderkatu ere egin litezke tresna metodologikoen aniztasunetik zientifikoki behatzen diren bestelako ezagutza-objektu batzuei buruz hitz egitekotan (teoria politikoa, zientzia politikoa, zuzenbide konstituzionala eta abar).

Balio dezala atariko honek sarrera honetan gure azterlanaren izaera eta metodologia justifikatzeko. Ausartegiak ginatke baldin eta, gure prestakuntza nagusiki juridikoa dela aintzat hartuta, espekulazio-lan bat egin nahiko bagenu –baieztapen apodiktikoez apaindua– hitzarmenetik heldutako Estatuaren eta Nafarroaren arteko finantza-fluxuei buruz, edo beste autonomia erkidego batzuen aldean gertatzen diren balantza fiskalei buruz (boladan dagoen gai bat da hori, Kataluniako Estatutuari buruz oso berriki eman den epaia dela eta), edo Nafarroak Estatuaren zama orokorretarako egin beharreko ekarpena kalkulatzeko metodologiaren gabeziei buruz. Hori, halere, ez da oztopo aparteko izaeraz arau juridikoei buruzko azalpen ekonomikoe-tara jotzeko, betiere alde zuzenetik arloko adituei barkamena eskatuta, balizko akatsengatik.

Teorian, errazago gerta liteke hitzarmenen sistemaren bilakaera historikoa aztertzea, eta hura hitzarmen indardunari buruzko gogoeten sarrera gisa baliatzea, betiere historiak, kasu zehatzen batean gertatzen den bezala, ustezko monografiaren erdia baino gehiago hartzen ez duen bitartean eta liburuak artifizialki gizentzeko balio ez duen bitartean (horietako batzuek egiten duten ekarpen zientifikoari buruz, berriz, ezertxo ere ez dugu esango). Jakina den bezala, bere historia ezagutzen ez duen herrialdea (edo herria) kondenatuta dago iraganean egindako akats berak errepikatuzera. Baina Historiak ere (zientzia den aldetik, eta hizki nagusiekin) bere tresna metodologikoak dauzka, espezialistek baizik zehaztasunez erabiltzen ez dituztenak. Hala eta guztiz ere, Zuzenbidearen Historia lege-gizonok bertatik ezagutu beharreko diziplina da, nahiz eta diziplina horretako adituak izan gaiari buruzko azken hitza dutenak.

Hitzarmenaren gaiari dagokionez, ugari dira monografia bikainak (askotan, alabaina, historizismoaren gehiegizko zama dute, halako punturaino non, haien bidez, jakin-mina duen irakurleak gehiago jakingo baitu hitzarmenaren bilakaera historikoari buruz hitzarmen indardunaren edukiari eta eraginei buruz baino); gutxiago dira, ordea, gaiari buruzko arauen bilketak. Guztiarekin, monografiak eta bilketak berak ere, jurista batek *cum granum salis* hartu beharko ditu, elkarren kideak diren arrazoen multzo bikoitzarengatik: alde batetik, historialariek eginiko ikerketa-lanak daude (horiek bai asmatzen dute hitzarmena dimentsio historiko-politikoan kokatzen), hitzarmenaren benetako esanahia ulertzeko desiratzekoa litzatekeenaz oso urruneko ezagutza juridiko-finantzarioarekin; bestetik, arriskua dago historian zehar izandako

hurrenez hurreneko hitzarmenak –hertsiki lau izan dira– kokatu gabe uzteko, gertatutako aldaketa juridiko-konstituzionalak ahaztuta.

Adibidez, 1990eko hitzarmen indarduna ezin da epaitu 1839ko urriaren 25eko eta 1941eko abuztuaren 16ko legeetatik edo 1877ko otsailaren 14ko Errege Dekretutik (teorian, lehenengo hitzarmena da hori) heldutako parametroak aplikatuz, besterik gabe egungoa integratuta dagoen arau-esparrua eta esparru politikoa guztiz desberdina delako. Are gehiago, hitzarmena egun definitzen duten irizpideak aplikatuta, zalantzazkoa da XIX. mendean emaniko arauak izen hori merezi izatea, nahiz eta hori geroan erabaki beharreko gaia den.

Aurrekari historikoei buruzko azterketa soilik egingo da nahitaez azaldu behar direnean, egungo parametroak erabiliz, hitzarmen indardunaren zenbait ezaugarri edo arau; horrenbestez, ihes egingo dugu gure metodologiaren buruan ageri den xederako hain debaldekoa eta premia gabea den erudiziozko erakusketa bat egiteko tentaziotik. Erreferentzia historikoak erabiliko ditugu, bada, baina haiek gertatu zireneko testuinguru juridiko-politikoan kokatuta, eta honakoan azpimarra berezia eginez: haien edukia gaiaren egungo egoerara aldatzeko pauso mimetikoan ez gertatzea *sic et simpliciter*, zeren eta teknika horrek eragingo lukeen deriba metodologikoa eta ondorioak arriskugarri gerta baitaitezke ikuspegi juridikotik. Baina iturri historikoetako murgiltze hori modu kolateralean egingo da, eta gure azterlanaren xede nagusian txertatuko da, hartatik hitzarmen ekonomikoen ezaugarriak ondorioztatzeko.

Hitzarmenaren azterlan exegetikoa eskaintzeaz harantzago, gure xedea da huraxe bera aztertzea antolamendu juridikoan daukan artikulazioaren ikuspuntutik. Horrekin, izan ere, gehiago hurbilduko gara azterlan juridiko eta konstituzional batera, azterketa juridiko-tributario batera baino, betiere baieztapen eztabaidagarri eta berri-tzaileekin; izan ere, gure ustez, Zuzenbidea zientzia bizia da, aurrera egiten duena denborak, doktrinak eta jurisprudenziak zuzentzat jo beharreko balio zientifikoa dituzten berritasunetan oinarrituta. Bestela esanda, ez dugu sakontasuneko gradu zorrotz batekin zehaztuko zein tributu dauden edo ez dauden hitzarmenean, zein lotura-puntu erabiltzen diren Nafarroako Gobernuaren tributu-boterea edo garrantzi praktikoa (eta dogmatikoa) zalantzagabea duten beste gai batzuk determinatzeko, baina bai aztertuko dugu, gutxitan erabili den perspektiba bikoitz batekin, hitzarmena nola ahokatzen den antolamendu juridikoan. Izan ere, ugari dira hitzarmena Espainiako antolamendu konstituzionalean nola txertatzen den aztertu duten lan juridikoak. Guk, noski, ezin dugu ikuspegi hori baztertu eta aztertu egingo dugu, batez ere gaiari buruz nolabaiteko arintasunaz eman diren zenbait iritzi zehazteko edo zuzentzeko. Alabaina, gutxiago dira hitzarmena ikuspegi juridiko batetik aztertzeraz emandako lanak, hitzarmena Nafarroako Foru Komunitateko antolamenduan nola txertatzen den analizatzen dutenak.

Bigarren ikuspegi hori dela eta, Nafarroako Foru Komunitateak Espainiako Estatu osatzen duten autonomia erkidegoen multzoan betetzen duen tokitik heldu den bilbadura instituzional eta normatiboa aztertu beharko dugu, eta jada sarrera honetan bertan baieztatu behar dugu Espainia osatzen dutenen artean autonomia finantzario eta tributario handiena duen erkidegoa dela Nafarroa, baina hori ez zaiola zor foru komunitatea izateari, baizik eta konstituziotik bertatik instituzionalki blindatuta eta bermatuta dagoen foru lurraldea izateari.

Espainiako Konstituzioaren paradoxa handiena da –ikusita geroan araubide komuneko erkidegoen finantziario-sistemak izan duen bilakaera eta autonomia erkidego batzuek, estatutuak aldatuz, segur aski eskatuko duten autonomia tributario handiagoa– eredu politikoaren eta finantziario ereduaren artean gertatzen den asimetria, zeinak garrantzi berezia baitu Nafarroan eta Euskal Autonomia Erkidegoan ere. Izan ere, finantziario eredu ia federala da (batez ere azken bi erkidego horietan), baina eredu politikoa hurbilago dago Zuzenbide Konparatuko eskemetan aurkitzen zaila den deszentralizazio *sui generis* batetik.

Adierazitako helburuekin koherentziaz jokatzeko, hasteko aztertuko dugu hitzarmena (edo hitzarmenak) Konstituzioan nola txertatzen den, eta gero, Nafarroako Foru Komunitatearen estatutuaren esparrua aztertuko dugu. Horretarako, hitzartutako araubiderako ez ezik, foru eraentzak esparru instituzionalean betetzen duen tokia zehazteko ere balioko duten arau konstituzionaletan murgildu beharko gara.

Behin helburu horiek betetzen ditugunean, hitzarmenaren oinarritzko ezaugarriak eta haiek Nafarroako Parlamentuaren edo Foru Diputazioaren –edo Nafarroako Gobernuaren– tributu-ahalmenean duten eragina mugatzeko moduan egongo gara, eta zehaztu ahalko dugu, halaber, nolako eragina duen bi ordenamendu juridikoen –estatukoaren eta foralaren– arteko arau-harremanetan.

Oinarritzko ezaugarri horiek, izan ere, Nafarroako Foru Komunitatearen (toki ogasunak horren barne direla) tributu-sisteman halako moduan proiektatzen dira non, ezin saihestuzko aipamen batzuetan izan ezik, ez dugun sakonduko Nafarroak Estatu zama orokorretarako egiten duen ekarpen ekonomikoa kalkulatzeko metodologia ekonomikoan –bestalde, ekarpen hori hitzarmenaren zati bereiztezina da, eta hura gabe ezin dira gainerako ahalmen batzuk ulertu–. Hala eta guztiz ere, ekarpen hori arau juridikoetan islatzen bada ere, arau horien osaera ekonomiko izugarri handia dela eta, eta ezagutza espezializatuak eskatzen dituen formula matematikoetara jo gabe haiek ulertzeko zailtasuna dela eta, alde aurretik uko egingo diogu ekarpen ekonomikoa sakontasunez aztertzeari.

II. Nafarroako Eskubide Historikoen berme instituzionala: Konstituzioko xedapenen azterketa

A) Konstituzioko lehen xedapen gehigarria

Doktrinak, ia aho batez, uste du eskubide historikoen txertatze konstituzionala eta berme instituzionala Espainiako Konstituzioko lehen xedapen gehigarrian oinarritzen direla, honek “foru lurraldeen eskubide historikoak babestu eta zaintzen dituelako”, aginduz erregimen horren gaurkotzea egingo dela, hala badagokio, Konstituzioaren eta autonomia estatutuen esparruan. Honekin batera, honi dagokionez kontuan hartu behar dira, baita ere, bigarren xedapen indargabetzaileak dioena, esaten baitu ezen “inolako indarrik gorde baleza, 1839ko urriaren 25eko legea behin betiko indargabetuta dagoela berretsi behar da, Araba Gipuzkoa eta Bizkaia probintziei legokiekeenez”, erantsiz, gainera, “era berean 1876ko uztailaren 21eko legea ere behin betiko indargabetuta geratzen da”. Itxuraz, xedapen indargabetzaile honek, Nafarroa *nominatim* aipatzen ez duenez, eta beste foru lurraldeak aintzat hartzen dituenek, ez luke guretzat garrantzirik; alabaina, bi arrazoiengatik aritu behar dugu aipatu xedapenari buruz. Alde batetik –inolako indarrik gorde baleza–, 1839ko urriaren 25eko legea ez dagoelako indargabetuta Nafarroarentzat; aitzitik, ezezko interpretazioaren bidetik uler daiteke 1839ko legea bizirik dagoela eta Nafarroarentzat indarra daukala, eta ondorioz, indar hau 1841eko abuztuaren 16ko legeraino hedatzen dela, nahiz eta azken hau ez den aipatzen Konstituzioaren testuan.

Beste alde batetik, 1876ko uztailaren 21eko legearen indargabetzea beronek ukitzen zituen guztientzat aldarrikatzen delako, eta lege hau euskal foruen indargabetzailetzat hartu izan den arren (nahiz eta, paradoxaz, kontzertuaren sistema berorretan oinarritu), eta hortaz, Nafarroa ez dago bere aplikazio-eremuaren barruan, patuaren paradoxak nahi izan baitu data bereko beste lege bat egotea, 1875-76 biurtekorako aurrekontuena, zeinaren 24. artikulua izan baita gaizki izendatutako Tejada-Valdose-ra Hitzarmenaren lege-sustraia (geroago ikusiko dugu itun honek ez dituela betetzen hitzarmen baten gutxieneko baldintzak, gutxienez baldintza modernoak, hitzarmen baten baldintza modernotzat 1927ko hitzarmenetik eratortzen direnak harturik), baina, baita ere, Gamazada izenez ezagutu zen herri-mugimendua sorrarazi zuen espoleta atzeratua, 1893/94ko Aurrekontuen Legearen kariaz eztanda egin zuena.

Ez dago esan beharrik Espainiako Konstituzioaren xedapen indargabetzailea lehen legeari buruz ari dela –euskal foruak deuseztatzen zituenari buruz, alegia–, baina zuhur jokatu beharra dago, uste izan gabe aurrekontuei buruzko legeek urtebeteko iraupena daukatela, eta hortaz, 1876ko uztailaren 21eko *beste* legea indargabetuta zegoela (bistan denez, indargabetuta zegoen Espainiako Konstituzioa onartu zenean). Edozein kasutan, historiaren bilakaerak erakutsi du auzi hau gaindituta dagoela, eta

Espainiako Konstituzioa onartu zenean, ez zen indarrean Nafarroari buruzko inolako xedapenik, 1876ko uztailaren 21eko Aurrekontuen Legean.

Espainiako Konstituzioko lehen xedapen indargabetzailea ez zegoen hasierako aurreproiektuan, eta Euskal Parlamentari Taldeak aurkeztutako 689. zuzenketa-
ren zeharkako ondorioa izan zen, nahiz eta ponentzia konstituzionalak onartu ez. Zuzenketa hori, historikoki, interesgarria da, oraingo gehigarri lehena eta bigarren indargabetzailea batzen zituelako; aldi berean, talde bereko 687. zuzenketak azken xedapen berri bat proposatzen zuen, Espainiako Konstituzioko oraingo laugarren iragankorraren oso antzekoa zena.

Ohar bedi hitz egiten zela “foru eskualdeez”, eta horiek *nominatim* identifikatzen zirela –Nafarroa ere barne–, eta hemeretzigarren mendeko legeen indargabetzearen efektuei dagokienez, zuzenketak ez zituen aintzat hartzen gaur egun Euskal Herria osatzen zuten lurraldeak, bakarrik, baizik eta Nafarroa ere aintzat hartzen zuela, beharbada 1839ko legearen eta 1841ko *nafar konponketa* delakoaren irakurketa oso berezi baten ondorioz. Koroarekiko itunaren oinarria abiapuntu bezala hartzen zen, 1918an Diputatuen Kongresuan erabili ziren termino oso antzekoak erabiliz, baina Euskal Herria autogobernuaren titulartzat, berariaz, aldarrikatzera iritsi gabe.

Beraz, 689. zuzenketa hori atzera bota zen, eta hainbat parlamentari taldek izenpetutako *in voce* zuzenketa bat aurkeztu zen. Aho batez onartu zen *in voce* hau, euskal talde nazionalistaren aldeko botoarekin, baita ere, eta guzti horren ondorioa izan zen lehen xedapen gehigarria, gaur ezagutzen diogun testuarekin.

B) Konstituzioko bigarren xedapen indargabetzailea: Nafarroari begira dauzkan ondorioak

Bere aldetik, bigarren xedapen indargabetzailea ez zen agertzen ez Konstituzioaren aurreproiektuan, ez eta Kongresuko Konstituzio-auziei buruzko Bartzordean ere. Kontuan hartu behar da, nahiz eta lehen xedapen gehigarria sorrarazi zuen *in voce* zuzenketa onartu, oraindik arazoa zegoela, alegia, oraindik bazeudela lege-antolamenduan euskal foruak deuseztatzen zituzten legeak (Nafarroari dagokionez foru konponketa 1841. urtean burutu zen), uste dugun arren Konstituzioari aurre egiten zioten arauak oro indargabetuta zeudelako aipamen orokorra aski zela. Sinbolikoki (aipatutako legeetatik bigarrena aldarrikatu zeneko urtebetetzearekin batera), 1978ko uztailaren 21eko osoko bilkuran Herrero de Miñon diputatuak *in voce* zuzenketa bat aurkeztu zuen; alabaina, zuzenketaren egileak berak, arau-eragina baino, afektuzko edukia eranstean dio, uste izanik 1839ko eta 1876ko Legeen edukia garrantzirik gabea eta zaharkitua zela.

Ordea, arau baten egitekoa –zer esanik ez konstituzioa bada–, ez da afektuzko xedapenak edukitzea, arau-eragina duten xedapenak edukitzea baizik, halako moldez non, nolabaiteko eragin juridikoa edukiko baita aipatutako xedapen indargabetzailea, batez ere 1876ko Legeari dagokionez, harreman zuzena baitu honek probintzia baskongadetako kontzertuen erregimenarekin. Eta, horri dagokionez (eta gure lanaren eremua Nafarroa baizik ez den arren), arau horren izaera dela eta ez dela, mota guztietako iritziak daude –baita euskal legegarien eta politikarien ikuspegitik ere–; izan ere, bada uste duenik arau horrek deuseztatu zituela behin betiko foruak, eta bada uste duenik gero etorri ziren kontzertu ekonomiko guztiak arau horretan oinarritu zirela (1877tik 1937ra Bizkaiaren eta Gipuzkoaren kasuan, eta 1877tik 1981ra Arabarenean). Ez gara sartuko Parlamentuan izan zen eztabaida honetan: hau da, ea bi legeok deuseztatzeak esan nahi ote zuen euskal lurraldeetan 1839 baino lehenagoko egoera juridikora itzultzen zela (horixe zen Fraga diputatuaren beldurra), auzi hori Kode Zibileko 2. artikuluekin ebazten baita, horren arabera lege bat indargabetzeak ez dakarrelako lege honek indargabetu dituen legeen indarberritzea.

Benetan garrantzia duena baita aipatu arauak berresten duela, ukitutako foru lurraldeak aipatzen ez dituenek, Nafarroako foru konponketaren indarra, doktrinak aho batez azpimarratu duen bezala, indarrean egote horretatik (edo berariaz ez indargabetzetik), eskumenak emateko ondorio bat atereaz (zeinaren xehetasunetan ez baikara sartuko), eta beste ondorio bat gero Foru Komunitate gisa eratzeko. Lehen ere esan den bezala, 1839ko Legea indarrean egoteak Nafarroan ahalbidetzen zuen “eskumenezko edukiak (...) Konstituzioak autonomia estatutueterako, izaera orokorrez, aurreikusten dituenak baina are handiagoak izan daitezke, adibide bat esatearren, Foru Erregimena *gaurkotzeko* prozedura estatutuak egiteko erabiltzen diren prozedurak ez bezalakoa izatea”.

Espainiako Konstituzioko bigarren xedapen indargabetzaileak, arau-balioa ukatu zioten konstituzionalista ospetsuen iritzia gorabehera, erabateko garrantzia dauka, gure aburuz, foru lurraldeen eskubide historikoen kontzeptua prospektiboki aztertzeke balio baitu. Beraz, ezin onartuko dugu arau-eraginik ez daukan xedapena delako tesia, balio izango baitu zedarrizteko, *ex constitutione*, lehen xedapen gehigarriak berreskuratzen eta gaurkotzen dituen eskubide horiek. Eta foru lurraldeen eskubideen ikerketa historikoak –Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentziak berak erraztua–, eskatzen du Nafarroako eskumen historikoak eta beroriek LORAFNAn ezartzea ikuspegi honetatik: 1839ko eta 1841eko Legeen indarra zeharka bada ere aitortzeak (nahiz eta, errepika dezagun berriro, hau ez da berariaz aipatzen Espainiako Konstituzioan) lege horien ondorio diren eskubideak ere indarrean daudela esan nahi du, Konstituzioko testuari aitzi egiten ez dioten artean, eta Estatuko batasunarekin bateragarriak diren heinean.

Begi bistako arrazoiengatik gure funtsezko helburutik aparte egonik ere, Espainiako Konstituzioko laugarren xedapen iragankorrari buruzko aipamenean bat egin beharko da, ez Nafarroa EAEn balizko –xedapena indargabetzen ez den artean– sarrerarako prozeduraren xehetasunei dagokienean, baizik eta 1982. urteaz geroztik Foru Komunitatea den honek eskubide historikoak gaurkotzeko eraman duen ildoarekin daukan harremanari dagokionez (eta eskubide historikoen gorabehera ez ezik, autonomien ahalmenekin daukan harremanari dagokionez ere). Zeren hainbat legegairerentzat (eta ez bakarrik Euskal Herriarekin lotura daukatenentzat, zintzotasun zientifikoak iritzi politikoen gaineratik egon behar duenez), gutxienez harriarria gertatu baita Estatuak lehen xedapen gehigarria betetzeko erabili dituen bide ezberdinak, Nafarroaren kasuan, edo EAE osatzen duten foru lurraldeek osatzen duten kasuan.

Arazoaren muina lehen xedapen gehigarri horrek egiten duen baieztapenean dago, esaten duelarik foru erregimenaren gaurkotzea egingo dela, *hala badagokio*, Konstituzioaren eta autonomia estatutuen esparruan. Konstituzioko testua aipatzea den tautologia alde batera utzita (foruen berreskuratzea Konstituzioko testuan obratzen baita), arazoa autonomia estatuetara bidaltzean, eta “*hala badagokio*” adierazpen misteriozuan datza. Litekeena al da gaurkotzea gertatzea autonomia estatuturik gabe, edo, beste modu batez esanda, foru lurraldeak –bereziki Nafarroa–, autonomia erkidego bihurtu gabe, edo autonomia erkidego batean sartu gabe?

Erantzuna, gure ustez, baietz da, zeren autonomia erkidegoak, Konstituzioko 137. artikulua araberak, erakunde kontingenteak baitira, inongo probintzia ez zegoelako behartuta autonomia erkidegoa eratzeko edo autonomia erkidego batean sartzeko, eta foruen berreskurapena aitortzeak ez zuen zertan ekarri borondatezko lurralde-erakunde berri batean sartzeko. Gainera, Espainiako Konstituzioko 143.1 artikulua aitortzen du muga egiten duten probintziak (“muga egin” horrek, kaltebakoa itxuraz, guk orain aintzat hartuko ez ditugun arazoak sortzen baditu ere), irla-lurraldeek eta eskualde-izaera historikoa daukaten probintziak (hauei ez zaie muga egitearen baldintza eskatzen) autonomiarako eskubidea daukatela, baina hemen eskubidea aitortzen da, besterik gabe, eta eskubide hori gauzatzea ez da derrigor bete beharrekoa.

Gure arrazoibidean aurrera eginez, guztiz zilegi eta ahalezko izango zatekeen Nafarroako foru erregimena eta eskubide historikoak gaurkotzea *foru probintzia izatetik foru komunitate izatera iragateak suposatzen duen berrikuntza subjektiboa* egin behar izan gabe, halako moldez non, LORAFNA delakorik ez balego ere, 1978ko Espainiako Konstituzioaren araberak jaio zen Estatuaren lurralde-antolamendu berriari, egongo bailitzateke aldezturik izaera zeukan kategoria bat (foru probintzia edo eskualdea), antolamendu berri horretan txertatuko zena, eskumen batzuk edukiko zituenak –bere eskubide historikoen ondorio direnak–, eskumen hauek

izango liratekeelarik, ausaz, erregimen komuneko autonomia erkidego batenak baino handiagoak (zerga-erregimenaren kontuan zalantza soberan dago, noski). Baina foru lurraldeak eta autonomia erkidegoak nahasteak –lehen xedapen gehigarriak sustatzen duena, nahi gabe itxuraz, “hala badagokio” famatu horrekin– daukan arazorik larriena da irudi lezakeela foru lurraldeen eskubide historikoak autonomia erkidegoei eskualdatzen zaizkiela, eta hori guztiz faltsua da –Nafarroaren kasuan izan ezik, eta hori Nafarroa probintzia bakarreko foru komunitatea delako–; izan ere, eskubide horiek immanenteak eta eskualdaezinak dira. Hau nabarmena da EAE osatzen duten lurraldeen kasuan, hau beti izango baita autonomia erkidegoa, baina ez sekula foru komunitatea, ez eta Nafarroa bertan sartzea –eta hau ez dirudi oso gertagarria– erabakiko balu ere.

C) Nafarroak Foru Erkidego izaera lortzeko prozedura berezia

Goiko baieztapena uztartzen da Nafarroako foru probintziari buruz 1982 arte eutsi zion izaera horri gogoeta honen arabera esaten denarekin. Nafarroa konstituzio ordenamenduan txertatzeko moduak polemikaren bat sortu du, gutxienez ere prozeduraren ikuspegitik, bereziki kontuan hartzen bada autonomia lortzeko erabili zuen bide bitxia. Bide hori, aurretik esan izan den bezala, EAE osatzen duten lurralde historikoek erabili zuten bide bera da beharbada. Puntu honetan, aurkako bi jarrera daude, zilegiak biak ikuspuntu teorikotik, abiapuntua errealitate politiko desberdinetan badute ere.

Lehenik eta behin, badago doktrinaren sektore minoritario bat esaten duena Nafarroa ez dela autonomia erkidegoa; bigarrenik, badago beste sektore bat, gehien-go zabala duena, eta defendatzen duena Nafarroa Foru Erkidegoa dela. Kontzeptu horrek Nafarroari lurralde foruduna izateagatik dagozkion eskubide historikoen eta autonomia erkidego izateagatik dagozkion eskubideen eskumen sinbiosi bat egiten du halako nobazio subjektibo baten bidez.

Eztabaidak, esparru teorikotik harago joanez, izugarrizko esangura praktikoa du hiru eratako auzi hauengatik: lehenik eta behin, Konstituzioaren 145.1 artikulak Autonomia Erkidegoak federatzea debekatzen duelako (sic), baina ez du deus esaten Autonomia Erkidegoak eta haietan sartuta ez dauden probintziak edo eskualdeak federatzeari buruz (foru araubidea baldin badute ere); bigarrenik, Konstituzioaren Laugarren Xedapen Iragankorraren interpretazioa dagoelako jokoan; azkenik, Nafarroaren eta Estatuaren arteko finantza harremanek –Hitzarmen Ekonomikoaren bidez– antzekotasun formal gero eta nabarmenagoa dutelako (baina ez materiala) Euskal Kontzertuaren araubidearekin.

Nafarroa Autonomia Erkidegotzat ez jotzea –tesi honen azken babesleeta baten arabera (Bartolomé Clavero)– prozedura arrazoiei zor zaie bakarrik, eta ez arrazoi substantiboiei. Hortaz (Ceuta eta Melillak autonomia lortzeko erabili zuten prozedura berezia alde batera utzita), Autonomia Erkidego izaera lortzeko bi prozedura daude aukeran: Konstituzioaren 143. artikuluko bide *motela* eta Konstituzioaren 151. artikuluko bide *lasterra*. Lehen batean, bigarren Xedapen Gehigarriaren arabera, iraganean Autonomia Estatutuari buruzko proiektuak plebiszitoen bidez onartu eta baldintza zehatz batzuk betetzen zituzten lurraldeek erabil dezakete bide *lasterra*.

Ido honetan, komeni zaigu gogoratzea Nafarroak ez zuela ez Konstituzioaren 143. artikuluko bide *motela* eta ez 151. artikuluko bide *lasterra* erabili Foru Erkidegoa eratzeko, eta horrek arrazoizko zalantzak sortu dizkie batzuei honi buruz: ustez Konstituzioaren aurreikuspenak ez betetzeak (bi arauen arteko konparazioan oinarritzen direnak bakarrik) Nafarroa Autonomia Erkidegotzat ez hartzea ekar dezakeen. Nafarroako Foru Eraentza Birrezarri eta Hobetzeari buruzko Lege Organikoa (NFEBHLO) onartzeko eta autonomia lortzeko argudio gisa erabili zen Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarriaren lehen atalean aurreikusitako eskubide historikoa (zuzena da baina ñabardura batzuekin) 1839ko Legea indarrik gabe ez uzteko erabakiarekin batera, baina formalki ez zegoen prozedura baten bidez, Nafarroako zuzenbide historikoa NFEBHLOren proiektuaren kontsulta demokratikoarekin (zeina ez baitzen egin) bateraezina ez bada edo baten batek modu sinesgarrian azaltzen ez badu (eta, ikusiko dugunez, ezin daiteke esan Konstituzio Auzitegiak auzi honi buruz eman duen doktrina oso sinesgarria denik) zein den euskal bestelakotasuna Nafarroari dagokionez eta zergatik ezin izan zuten hiru euskal probintziek prozedura sui generis hau erabili, alde batera utziz, adibidez, Estatutuaren erreferenduma. *Ad maiorem* kontuan izan behar da Konstituzio Auzitegiak bere garaian adierazi zuela “eskubide historikoen ideia ezin dela hartu ondorioz eskumen espezifikoak lortzeko modua ematen duen titulu autonomotzat”.

Idea hauek, funtsean, Clavero irakaslearen jarreraren berri eman digute, eta norberaren iritzia baztertuz laburbiltzen saiatu gara.

Defendatutako tesia zuzena balitz, beste arazo zeharkako baina garrantzi handiko bat sortuko litzateke, zehaztu egin beharko bailitzateke Nafarroa Euskal Autonomia Erkidegoan sar daitekeen etorkizunean Laugarren Xedapen Iragankorrean aurreikusitako prozedura alde batera utziz eta bere eskubide historikoetatik eratorritako prozedura sui generis bat erabiliz. Autonomia lortzeko hala egin baldin bada (itxuraz konstituzioan ezarritako prozedurak bete gabe), ez legoke inolako arrazoirik aukera hori ukatzeko. Hain zuzen, hori da Nafarroari Autonomia Erkidegoaren izaera ukatzen diotenek ateratzen duten ondorio logikoa, baina ondorio horrek hainbat auzi gatazkatsu jartzen ditu mahai gainean, orain aipatuko ez baditugu ere. Izan ere, gure helburu nagusiak izaera juridiko finantzarioa du eta, helburu horiek lortu ahal iza-

teko, konstituzioan aurreikusitako prozedurak aztertzea nahitaezkoa bada ere, ezin gaitzke nahasi eta nahi ez ditugun bideetatik abiatu.

NFEBHLOren hitzaurrea eta bere 1. eta 2.1 artikulua corpus arauemaile argigarria osatzen dute auzi honetan; aipatu hitzaurreak ez du esaten Nafarroa Foru Erkidegoa eratzen duenik (eta ez du berariaz aipatzen arau horrek egiten duen eskubide historikoen eta zuzenbide autonomikoen arteko sinbiosia); Legearen bidez formalizatutako akordio bat besterik ez da –eta ez ituna–, eta akordio horren arabera Estatuko Administrazioaren eta Foru Diputazioaren ordezkariak foru araubidea Konstituzioaren barnean modernizatu edo eguneratzea adosten dute. Bestalde, 1. artikulua (Konstituzioaren 151. artikuluan ezarritako bidea erabiliz autonomia lortu zuten Autonomia Erkidegoei buruzko artikulua homonimoekin gertatzen ez den bezala) Nafarroa “Foru Erkidegoa dela” –hau da, NFEBHLOk ez du Foru Erkidegoa eratzen, baizik eta erkidegoaren foru araubidea Lege horren aurretik dago–; azkenik, 2. artikulua Foru Erkidegoaren jatorrizko eskubideei eta eskubide historikoei buruz hitz egiten du, inolako aipamenik egin gabe eskubide historikoetatik eratortzen ez diren eta Konstituzioaren 148. eta 149. artikuluetan ezarritako eskumen banaketa dela medio onartzen diren eskumenei.

Aitzitik, erabateko gehiengoa dira Nafarroa Autonomia Erkidegoa dela defendatzen dutenak (Foru Erkidego izendapen zehatzarekin); irmoki eta goian adierazitako arazoa konpondu nahian, aipatzen da Legearen 1. artikulua aldarrikatzen duela Nafarroa Foru Erkidego bat dela. Aditza esanahi anitz ditu izaera aldarrikatzailea edukitzeko bakar-bakarrik orainaldian jokatzean, erkidegoa da erkidegoa delako. Ez da xedatzen Erkidego gisa eratzen dela, zeren horrek esan nahiko bailuke Lege Organikoaren bidez sortzen dela, eta hori gezur hutsa da halako foru araubide aratza duen entitate bati buruz ari baikara. (...) Foru Erkidego hori ezin da eratu Foru Eraentza Birrezarri eta Hobetzeari buruzko Legearen bidez, Konstituzioak lehen xedapen gehigarrian aitortzen baitio izaera hori. Baieztapena ez da zuzena, Lehen Xedapen Gehigarriak ez baititu aitortzen Foru Erkidegoak (lurreko forudunak baizik, eta askatasuna ematen die lurreko gisa txertatzeko araubidea antolatzeke) eta ez baititu lurreko forudunak Foru Erkidegoak eratzea behartzen beren eskubide historikoak bermatzeko. Beste modu batera esanda, Konstituzioak eskubide historikoa eta lurreko forudunak aitortzen ditu baina ez ditu aitortzen Foru Erkidegoak, Erkidego kontzeptuak Konstituzioaren testuan duen esanahi juridikoaren arabera, Nafarroa bezala probintziabakarrekoak direnak izan ezik.

Nolanahi ere, Konstituzio Auzitegiaren otsailaren 6ko 16/1984 epaiak erabaki zuen eztabaida (desadostasuna erabili ziren argudioekin badugu ere, eta ez epaiarekin). Epaiak Autonomia Erkidego gisa tipifikatzen du Nafarroa, bere egungo araubide autonomikoa bide berezi bat erabiliz lortu duela aitortzen badu ere. Beste hitz batzuekin esanda, Nafarroak autonomia lortu zuen –kontzeptu hori ez zegoen

Konstituzioa onartua izan baino lehen, Konstituzioarekin bateraezina baita ulertzea foraltasuna autonomiaren barnean sar daitekeela– Lehen Xedapen Gehigarrian lurralde foruduntzat aurreikusitako bide berezia erabiliz baina xedapenaren bigarren paragrafoa alde batera utziz. Horrek lehen aipatutako “hala badagokio” esamolde ezagunaren arrazoizko interpretazioa egitea dakar (foru araubidearen eguneratze orokorrari buruzkoa eta Konstituzioari berari eta Autonomia Estatutuei buruzkoa).

D) “*Eskubide historikoak*” eta “*lurralde forudunak*” hitzen norainokoa eta esanahia 1978ko Konstituzioan

Gure asmoan aurrera eginez, komeni zaigu zehaztea –eta ez badirudi ere, gaiak badu bere garrantzia– zeintzuk diren lurralde forudunak eta zer diren eskubide historikoak, kontuan hartuta Lehen Xedapenak erabilitako genitiboak (lurralde historikoen eskubide historikoak) eskatzen duela lehenik eta behin zehaztea aipatu eskubideen titular subjektiboa. Izan ere, legediaren arau gorenak ez du babesten eta errespetatzen nazionalitate, eskualde edo probintzien edozein eskubide historiko, soilik lurralde forudunenak direnak baizik; *sensu contrario*, ez dira bermatzen, ez errespetatzen eta ezta Konstituzioaren esparruan sartzen ere, forudunak ez diren lurraldeen eskubide historikoak. Orrialde batzuk lehenago esaten genuenez, Parlamentuko euskal taldeak aurkeztutako 689 aldaketa proposamenak abantaila bat zuen, alegia, izenez identifikatzen zituela arauak babestu nahi zituen lurraldeak. Aldiz, Konstituzioaren behin betiko idazketak auzia irekita utzi du. Horren erakusgarri, ikus Kataluniako Generalitatearen eskumenak eskubide historikoetan oinarrituta (1714koak baino lehenagoetan?) babestu ahal izateari buruzko eztabaidak edo Aragoiko Autonomia Estatutuan jasotako aipamenak, hori guztia bi Autonomia Erkidego horiekiko begirune handienarekin esanda.

Zeren lurralde foruduntzat ulertzen badugu iraganean (zein garaitaraino atzera egin behar dugu?) bere forua izan duen espainiar lurraldearen edozein alde, auziak soka luzea ekar dezake. Konstituzio Auzitegiaren Lehendakartzara iritsi zen legelari batek ukitu zuen zauria garaia baino lehen, jadanik 1981ean aipatu baitzuen “arau [konstituzionalak] ez duela zehazten zer den lurralde forudun bat, are gutxiago lurralde horiek zeintzuk diren, eta ez duela informaziorik ematen eskubide [historiko] horien izaerari buruz”.

Auzia garrantzi handikoa da, zeren iraganean zilegizko sentimendu autonomiazalea zuen eskualderen batek –egun Autonomia Erkidego batzuek bezala– eskubide historikoak erabili baitzituzten estatutu eskumen berriak bere gain hartzea justifikatzeko argudio gisa edo estatutuaren erreforma proiektuan norik bere gain hartzen dituen eskumenak babesteko (sic) beharra aldarrikatzeko; horri erantsi be-

har zaio Kataluniako Estatutuak eta Valentziako Estatutuak eskumen titulu modura jasotzen dutela puntu hau beren autogobernua areagotzeko; halako moldez non, eskubide historikoen kontzeptua Fierabrasen baltsamoa balitz bezala edo garrantzi juridikoa ez ezik, itxuraz nolakotasun taumaturgikoak eta are telurikoak dituen kontzeptua balitz bezala erabiltzen baita. Gogoan edukitzea komeni da Konstituzioak 149.1.8 artikuluan eta Bigarren Xedapen Gehigarrian erabiltzen duela foru edo foruduna(k) hitza gai oso zehatz bat aipatzeko, alegia, legedi zibilari buruzkoa. Izan ere, 149.1.8 artikulua foru zuzenbide zibila edo zuzenbide zibil berezia duten Erkidegoei zuzenbide hori iraunarazi, aldatu eta garatzeko aukera ematen die. Ildo honetan –Zuzenbide pribatuaren esparru zehatz batera mugatuta–, forudunak ez diren lurraldeek ustezko edo benetako eskubide historikoak erabil ditzakete argudio gisa, horrekin ezin pentsa badaiteke ere Lehen Xedapen Gehigarriak, eskubide historikoez hitz egitean, Zuzenbide publikoaren esparruan oinarritzen dituela bere asmoak. Zeren historikoak esaten zaien erkidego askok eskubide historikoak (bidenabar esanda Konstituzioa baino askoz lehenago indargabetuak izan zirenak) erabil ditzakete argudio gisa (erredundantziak balio beza), baina oso zaila da lurralde forudunak direla frogatzea, eta Konstituzioak ez ditu errespetatzen eta eguneratzen aurrenekoak, horiek bigarrenekin lotzen ez diren bitartean beren titulartasun subjektiboari dagokionez.

Hala eta beste batzuen artean, martxoaren 12ko 88/1993 epaia oso argigarria da horri dagokionez –orain Estatutuak erreformatzeko erabili nahi bada ere–, zeren Lehen Xedapen Gehigarriaren atea ixten baitie lurralde ez forudunek esparru juridiko-publikoan izan ditzaketen eskubide historikoei buruzko eskabideei; horregatik eman diogu horrenbesteko garrantzi metodologikoa ideia hau nabarmentzeari, alegia, aipatu arauak ez duela bermatzen ez babesten ere Estatuko edozein lurralderen edozein eskubide historiko (publiko edo pribatu), soilik lurralde forudunei dagozkienak baizik, eta lurralde forudun kontzeptua ez da iraganean Foruak izan zituzten lurralde kontzeptuaren baliokidea.

Arazoa –erro sakonak ditu historian, zeina nahierara erabiltzen baitu askotan interpretatzaile juridikoak– honako hau da: Felipe V.aren erregealdian hasi eta neurri batean Planta Berriko Dekretuekin (probintzia komunei, forudunak ez zirenei edo zergak ordaindu behar zituztenei) amaitutako uniformetasun zentralizatzailearen helburu ia-ia bakarra zen antzinako erresuma, konderri eta lurraldeen erakunde juridiko-publikoak deuseztatzea, baina espezifikotasun juridiko-pribatuen iraupena, auzia asko sinplifikatuz, ez zen oztopo aipatu Dekretuen asmo zentralizatzaileak gauzatzeko. Zeregin zentralizatzaile horren ondorioz (borboitar Monarkiak hasi zuena 1707 eta 1835 urteak bitarte, eta, zenbait sektorerentzat gutxiesgarria den hitz bat erabiliz, Estatu liberalak), Euskal Autonomia Erkidegoko hiru probintziek eta Nafarroako Erresumak baino ez zioten eutsi beren Zuzenbide Publikoari (gero eta eraso handiagoak jasaten bazituen ere). Hain zuzen ere, Zuzenbide Publikoaren hondar

horiek –Nafarroak probintzia bihurtu arte izan zituen ahalmen handiekin alderatzen badira– bermatzen ditu Lehen Xedapen Gehigarriak. Beraz, lurralde forudunak ez dira iragan urrunean Foruak edo araubide bereziak izan zituzten lurraldeak, 1839tik aurrera esparru ekonomiko-administratibo publikoan autogobernu-zantzuren bati eutsi ziotenak baizik (etenaldiekin edo etenaldirik gabe, botere zentralarekiko desadostasunekin).

Egiaz, Lehen Xedapen Gehigarri desegokiak, terminologiagatik diot, lurralde forudunak aipatzeak (eta ez probintziak edo eskualdeak, Konstituzioa ikusita kontzeptu hau ulertzeko zailagoa bada ere) auzia korapilatzen du baina ez du ezin ebatzizko bihurtzen. Horretarako irizpide historikoetara, Konstituzioaren behin betiko testuaren aurrekarietara, Konstituzioaren interpretazio sistematikora eta doktrinan nagusi den iritzira jotzen du, azken honi buruz ñabardurak egin behar badira ere. Hala, esaterako eta argudio historikoei helduz, 1893ko abuztuaren 5eko Aurrekontu Legearen 41.5 artikulua hiru paragrafoak jadanik aipatzen zituen “probintzia forudunak” (termino horren barnean sartuz Nafarroa), baina, lege hark baino lehenago, 1877ko maiatzaren 28ko Errege Aginduak Nafarroako Foru (sic) Diputazioa aipatzen zuen eta II. Errepublikan “zerga-araubide itunduko lau probintziak” aipatzen ditu 1933ko ekainaren 2ko Dekretuak, Jesusen Lagundiari konfiskatutako jabegoei zegozkien zergak ordaintzeari buruzkoak. Beste alde batetik, gure legedi historikoan, foru adjektiboa beti egon izan da lotua Euskal Herriko Aldundiei, baita 1839ko Legea, 1841ko Legea (soilik Nafarroari dagokiona) eta 1876ko Legea onartu eta geroko erakunde antolaketaren ondoren ere.

Bestalde, Konstituzioa prestatzeko aurrekariak azaldu direnez, ez du merezi haiek berriro aipatzea. Ikusi dugunez, euskal talde parlamentarioaren 689 aldaketa-proposamenari egindako *in voce* transakzio baten ondorioa izan zen Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarriaren behin betiko idazketa, zeinean argi eta garbi zehazten baitziren eskubide-historiko publikoen titular subjektiboak, hitz horiek erabiliz zilegi bada. Hermeneutika horri jarraiki, erabat baztertu behar da eskubide historikoak (edo beraien titularrak) nazionalitate historikoekin edo iraganean Autonomia Estatutuen proiektuak plebiszitu zituzten lurraldeekin identifikatzeko asmoa; beste modu batean esanda, ez dutela zerikusirik elkarrekin Konstituzioaren Bigarren Xedapen Iragankorrak eta Lehen Xedapen Gehigarriak (hau da, Nafarroak iraganean Autonomia Estatutu bat plebiszitu ez izanak ez du adierazten aukera gutxiago duenik, bere eskubide historikoen arabera, Konstituzioaren 143. edo 151. artikuluko eskemen barnean sartzen ez den prozedura berezi baten bidez autonomia lortzeko).

Halaber, zeharka bada ere, Bigarren Xedapen Indargabetzaileak gure iritzia berresten du, alegia, egun Euskal Autonomia Erkidegoa (EAE) osatzen duten hiru probintziak eta Nafarroa direla Konstituzioak aipatzen dituen baina izendatzen ez

dituen lurralde forudunak. Iritzi hau oinarrizkoa da, nahitaezkoa bai baita erabili ditugun hitzak azaltzea: eskubide historikoen titular subjektiboak ez dira ez EAE eta ezta Nafarroako Foru Erkidegoa ere, erkidego honi dagokionez azalpenetan sakontzea beharrezkoa bada ere. Nolanahi ere, ezinezkoa da EAE eskubide historikoen titularra izatea, Konstituzioa baino lehen erkidego hori ez baitzegoen. Beraz, EAE osatzen duten foru probintziei dagokie eta aitortzen zaie eskubide historikoen titulartasuna.

Nafarroako Foru Erkidegoari (NFE) dagokionez, eskubide horien titular iraunkorra izatea galarazten diolako Autonomia Erkidego izateak –lurraldearen ikuspegitik ente kontingentea denez Konstituzioaren arabera–. Beraz, foru probintzia den aldetik dagozkio eskubide horiek Nafarroari, lehen aipatu dugun doktrinaren sektore bat iritzi honekin bat etor ez badaiteke ere. Dena den, sektore horrekin formari buruzko desadostasun juridikoak izan baditzakegu ere, bat gatoz mamian.

Eta interpretatzen zaila den silogismoa badirudi ere, autonomia lortzeko bide berezitik iristen dena, nahikoa da bi adibide ematea irakurleak gure tesia uler dezan: Nafarroako Foru Erkidegoa EAE bezain ente kontingentea da, Autonomia Erkidegoa den aldetik; ez, ordea, bere foru probintzia, eskualde edo nazionalitate izaerari bagaiozko.

NFEren izaera siamdarrak (hitz hori erabiltzea zilegi bazaigu) adierazten du NFEk Autonomia Erkidegoa eratu izan ez bazuen, bere eskubide historikoei eutsiko zuela Foru Diputazioak Foru Erkidegoari nobazio subjektiborik egin gabe; halaber, Foru Erkidegoa bere borondatez desagertuko balitz, Nafarroak ez luke galduko Konstituzioak zuzenean eguneratu eta birrezarritako eskubide bat bera ere. Kasu honetan, alderantzizko sinbiosi prozesua egin (eskubide historikoa gehi eskumen autonomikoak) eta partenogenesira jo beharko genuke (eskubide historiko eguneratuak hertsiki autonomia erkidegoei dagozkien eskumenak kenduz, eskubide historikoekin bateragarriak diren alderdiak izan ezik).

Doktrinaren ikuspegitik begiratuta, denak bat datoz lurralde forudunak eta Araba, Bizkaia, Gipuzkoa eta Nafarroako probintziak (Konstituzioak indarra hartu zutenean) berdintzat jotzearekin, lurralde forudunak eta Euskal Autonomia Erkidegoa (erkidegoa 1979az geroztik) eta Nafarroa (foru erkidegoa 1982az geroztik) berdintzat jotzeak sarritan nahaste-borrastea sortzen badu ere. Bigarren iritzia zuzena da, baina lehenengoa ez, Euskal Autonomia Erkidegoa ez baita lurralde foruduna, ez eta bistan denez foru erkidegoa ere, eta hori bereziki adierazgarria da finantza-ikuspegitik. Izan ere, euskal kupoa hiru lurralde historikoen kupoen batura da, eta EAEn finantzabidearen % 90 lurralde historikoen ekarpenek osatzen dute, horiek baitira itundutako zergen gaineko bilketa-eskumenen eta eskumen arauemaileen titularrak.

Euskal udalerrri eta udalak foru probintzietan sartzeari buruzko prozesu historiko berezia bazter utzita, komeni da gogoan izatea ia-ia garai berekoak ditugula egungo probintzia banaketa eta euskal auzia (oraingo hitz bat erabiliz) eta haien erakunde eta arau mailako integrazioa Estatuan (gogoan izan Javier de Burgosen probintzia banaketa 1832koa dela eta aldaketaren bat egin zitzaioela 1880 eta 1890 urteak bitarte). Nolanahi ere, ez dugu ahaztu behar, Fernández Rodríguez, Tomás-Ramónek esaten duenez, “probintzia eta hortaz Konstituzioaren 141. artikulua direla arau nagusiaren lehen xedapen gehigarriak aipatzen duen konstituzio esparrua”.

Jurisprudentziaren ikuspegitik begiratuta, ez dago zalantzarik; izan ere, otsailaren 2ko 11/1984 epaiak aipatzen du lurralde historikoak (Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez) eta beraiek osatzen duten Erkidegoa errealitate juridiko-instituzional bestelakoak direla, eta bestelakotasun hori beren eskumenek hauek ere desberdinak jatorria duten iturrietan ere nabarmentzen da. Gure iritzian, Nafarroa eta Nafarroako Foru Erkidegoa errealitate juridiko-instituzional bestelakoak direla, lehenaren eskumen autonomikoei jatorria duten iturriak eta eskubide historikoen eguneratzeari lotutako eskumenek jatorria duten iturriak desberdinak baitira, eta teoriarik, Konstituzioaren arabera, Nafarroako Foru Erkidegoa desagerraraz litekeelako, ez ordea Nafarroako lurralde foruduna eta hari dagozkion eskubide historikoak.

Laburbilduz, lurralde forudunak eta euskal probintziak eta Nafarroa berdintzat jotzen dira, baina lurralde forudunek ez dute beren izaera galtzen Autonomia Erkidego bat eratzen dutelako edo beste Autonomia Erkidego batean integratzen direlako, eta foruak ezin zaizkio transmititu bere barnean lurralde forudunak onartzen dituen ente kontingenteari –lurralde forudunak probintzia anitzeko Erkidego batean integratzen badira–, Foru Erkidegoaren kasuan hori gertatzen ez bada ere.

Ildo honetan, ez gatoz bat foruak *ex necesse* estatutuaren esparruan barnean eguneratu eta integratu behar direla defendatzen duen iritziarekin, parlamentuko eztabaidan nabarmendu zen bezala, eta ez gaude ados bi arrazoiengatik: batetik, Autonomien Estatuaren sorrera arte, foraltasuna *kontu probintzial bat* izan delako; eta bestetik ez dagoelako araurik Konstituzioan lurralde forudunak Autonomia Erkidegoak eratzerara behartzen dituenik. Horrek azaltzen du –gai bera dugu hizpide berri– Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarriaren bigarren paragrafoan agertzen den “hala badagokio” esamolde eztabaidagarriaren esanahia.

Eskubide historikoen titularrari buruzko zalantza argitu eta gero, eskubide horien identitatearen auziari ekin behar zaio, Konstituzioak ez baitu haien zerrendarik egin, alegia, ez baitu esan zer diren eta zein den beren edukia egun. Bistan denez, eta aipatutako Xedapen Indargabetzailea gorabehera, ezin da aldarrikatu egoera lehengoratu denik, hau da, 1839 baino lehen zegoen egoerara itzuli denik, zeren, aipatu den bezala (zergen ikuspegitik hurrengo baieztapenari ñabardurak egin behar bazaizkio

ere), “Konstituzioak lurralde forudunen eskubide historikoak bere gain hartzeak aipamena egiten dio, beraz, eskubide horien eduki eguneratuari, hau da, jadanik Konstituzioaren galbahetik pasa den eta bere parametroei egokitua dagoen edukiari”. Lurralde forudunak eraendu dituzten autoantolaketa administratiboko eta ekonomia eta finantza jarduerako ahalmen eta eskumenen multzoa dira eskubide historikoak, eta, ildo honetan, Konstituzioaren 149.1 artikuluan aipatutako Estatuaren eskumen eskusiboari gailentzen zaizkie, halako moldez non artikulua horrek ezin baititu urratu edo ukatu aipatu eskubideak eguneratzeak eratorri diren Nafarroaren eskumenak.

Ildo honetan, giltzarria da abenduaren 21eko 214/1989 epaia, berak ezartzen baitu Konstituzioaren 149. artikuluko estatuaren eskumenak Autonomia Erkidego batean izan daitezkeela salbuespena eginez, baldin eta eskumen horiek Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarrian oinarrituz ematen badira. Hortik ondorioztatzen da, administrazio arloko doktrinak aipatu duen bezala, “Konstituzioaren 150. artikuluan egiten den aurreikuspenari berari zor zaiola, interpretazio logiko bati jarraiki, 149.1 artikuluan jasotzen diren estatuaren eskumenak itundutako eguneratze prozesuaren barnean erabilgarri egotea, eskumenak gehitzeko aukera aurreikusten baitu 150. artikulua”. Hori aldebakarretik egin badaiteke, ezerk ezin dezake eragotzi itunaren bidez egitea, eta hori da, hain zuzen, Lehen Xedapen Gehigarriak aipatzen duen prozedura. Nolanahi ere, egilea oker dabil transferentzia itunduei buruz ari denean, Nafarroaren eskubide historikoak ez baitira eskualdatzen; aitzitik, jatorriz dagozkio, eta, horretaz gainera, ez dago transferentzia itundurik, araubide komuneko erkidegoentzat aurreikusitako bideari jarraituko baititote eskumen autonomikoek; beste hitz batzuekin esanda, Nafarroaren Foru Erkidego izaera eta Autonomia Erkidego izaera nahasten dira, eta sarreran ohartarazi dugunez, izaera bikoitz hori ez da kontraesankorra.

Konstituzio Auzitegiak zehaztu du, hein handi batean, eskubide historikoak kontzeptua, batzuetan bere jurisprudentzia bat etorri ez bada ere. Gure iritzian, ez du izan kontzeptu orokorrari buruzko doktrina iraunkor eta beti-batekorik, eta teoria anglosaxoi bat iradoki du –hitzak balio beza–, kontzeptua kasu zehatzari aplikatzeari buruzkoa. Nahiko goiz, abenduaren 18ko 123/1984 epaiak aipatu zuen eskubide historikoen ideia ezin dela hartu ondorioz eskumen espezifikoa lortzeko modua ematen duen titulu autonomotzat, baina auziaren muina honetan datza: eskubide historikoak interpretazio historikoaren ondorio diren edo ez, hau da, interpretazio historikoa Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarriaren iturri hermeneutikoa den edo ez.

Puntu honetan, jurisprudentziak ez dauka hasierako irizpide garbirik; batetik, ez du baztertzen berariaz ikerketa historikoa, baina, aldi berean, ez du onartzen hura gailendu daitekeenik edo hark konstituzioaren eta estatutuen arauetan jatorria duten irizpideak ordeztu ditzakeenik. Arazo gehiago sortzen ditu –lehen ere ez gentozen

bat horrekin—, interpretazio bide batetik edo bestetik abiatuz, foruak Autonomia Estatutuen bidez eguneratu behar izateak. Beste epai batzuk ez aipatzearren, apirilaren 26ko 76/1988 epaiak proposatu eta maiatzaren 3ko 86/1988 epaiak berretsi zuen aukera hori.

Aurreneko epaiak esaten duenez (Euskal Autonomia Erkidegoari buruzkoa bada ere), “horrek [Autonomia Estatutuan txertatzeak] ekar dezake (errekurtsogileek esandakoaren aurka) araubide autonomikoarekin bateraezinak diren eskubide historiko jakin batzuk ezeztatu behar izatea edo subjektu berri batzuei, hau da, Autonomia Erkidegoei, eman behar izatea beraiek eratu edo jarduteko nahitaezkoak diren eskubideak”. Gure iritzian, ez dago araubide autonomikoarekin bateragarria ez den eskubide historikorik; alderantziz, araubide autonomikoa egokitu beharko zaie haiei. Halaber, Nafarroako Foru Erkidegoari berak jarduteko nahitaezkoak diren eskubide historikoak emateak atek irekitzen dizkio aldebakarretik ezarritako transferentzia bati; gogoan atxiki ideia hori, eragina izan baitezake Nafarroak Toki ogasunen gainean izango duen jarrera zehazteko garaian. Hitzarmenak aipatzen da gai hori eta guk bereizita aipatuko dugu.

Bestalde, maiatzaren 3ko 86/1988 epaia (hau bai Nafarroari buruzkoa) oso interesgarria da, NFEBHLOren artikulua zehatz bat interpretatzeari begira esaten baitu litekeena dela aurrekari historikoei buruzko ikerketa egin behar izatea, Nafarroak Forua eguneratu baino lehen zituen eskumen eta ahalmenak zeintzuk ziren zehaztu ahal izateko. Halaber, irailaren 20ko 140/1990 epaia nabarmendu behar dugu. Epaian esaten denez, “eskubide historikoak kontzeptuak, Konstituzioaren lehen xedapen gehigarriak eta NFEBHLOk erabiltzen dutenak, beste gauza batzuen artean, aipamena egiten dio foru erakundeak jarraituki erabiltzen duen eta Estatuak aitortu duen halako eskumen multzo bati”, baina ez du argitzen aitorpen hori egin behar den estatuaren ordenamendu juridikoan txertatuz edo soil-soilik faktikoa izan daitekeen, hau da, eskumena erabili izan dela espainiar nazioa berariaz horren aurka egon gabe.

Irakurle maitea puntu honetara iritsi bada, erraz ulertuko du Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarria foraltasunaren erakunde bermea dela, lurralde forudunen eskubide historikoak konstituzioaren esparruan integratzea ahalbidetzen baitu. Baina erakunde berme kontzeptua (bai doktrinak eta bai Konstituzio Auzitegiak erabiltzen dutena) ez dago eztabaidetatik salbu; izan ere, eta oso modu sinplean, badirudi eskubide historikoak izan badirela Konstituzioak aitortu eta estatuko legedian integratzen dituelako, eta hori *contradictio in terminis* bat da, historikoak izateari utziko bailiokete Konstituzioaren aurrekoak ez balira. Bestalde, eskubide historikoen eguneratze kontzeptuak arazoak sortzen ditu baita ere. Gure ustean, nahitaezkoa ez bada ere, Autonomia Estatutuen esparruan egin behar da eguneratze hori (horrek baitakar lurralde forudunek Autonomia Erkidegoak eratu behar dituztela), ikuspegi

historiko batetik begiratuta ere foraltasuna eta autonomia kontzeptuak integratzen zailak izan badira ere.

Nolanahi ere, eztabaidagarria da (eta kasu honetan errua kakotx artean Konstituzio Auzitegiarena da) foraltasunaren eguneratze, integrazio eta babesaren Espainiar Estatuaren lurralde egitura kontingente baten –Autonomia Estatutuak– esparruan egin behar den, eta are eztabaidagarriagoa da (ukagarria dela ez esateagatik) eguneratze hori Autonomia Estatutuen bidez egin behar dela esatea. Pentsatu zer gertatuko zen, baldin eta lurralde forudun batek Autonomia Erkidego bat eratu izan ez balu edo Autonomia Erkidego batean sartu izan ez balitz, eta, arauen arteko harremanen ikuspegitik, gogoeta egin ideia honi buruz: zein den eskubide historikoen eguneratzearen, babesaren eta haiekiko errespetuaren bermea –Konstituzioa eta Estatutuak elkarren ondoan ipinita–. Eta Nafarroari dagokionez, gogoan eduki behar da Foru Erkidegoak (Konstituzioaren parametroen arabera aldi berean Autonomia Erkidegoa denak) Nafarroaren eskubide historikoak eguneratuko lituzkeela, alde aurretik NFEBHLO erreformatuta. Nafarroa Autonomia Erkigotzat hartzearen eta lurralde foruduntzat hartzearen arteko eskizofrenia subjektibo eta normatiboaren erakusgarri izango litzateke hori.