

## La inserció i el pacte

L'AVENÇ – Editorial – N. 351 – Novembre 2009

Han passat ja tres anys i gairebé tres mesos des que, el 9 d'agost del 2006, va entrar en vigor el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, sense que –almenys a dia de tancament d'aquest número–, el Tribunal Constitucional s'hagi pronunciat encara sobre els diversos recursos presentats en contra del text estatutari aprovat en referèndum pels ciutadans de Catalunya. D'aquests recursos, ja se n'ha dit pràcticament tot el que podia dir-se'n: per damunt de tot, cal però tornar a ressaltar la incongruència, injustificada i injustificable, que significa el fet que el Partit Popular hagi recorregut determinats aspectes de l'Estatut de Catalunya que després el mateix PP ha aprovat, amb el seu vot i amb redactats idèntics manllevats del català, en les reformes dels estatuts d'autonomia d'Andalusia, d'Aragó o d'Extremadura. Del retard, també injustificat i injustificable, amb què un Tribunal Constitucional dividit i desacreditat –incapaç com s'és de pactar la seva obligada renovació–, està trigant a dictar sentència, se n'ha escrit i dit menys. Potser per això no s'ha posat prou l'accent en un argument que ha defensat un jurista del prestigi de Javier Pérez Royo, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Sevilla que, en un article recent («Pacto de inserción», "El País", 19/09/09) insistia una altra vegada en la seva tesi que el Tribunal Constitucional no s'hauria de pronunciar sobre l'Estatut. L'argument de Pérez Royo és raonat i concloent: els Estatuts d'Autonomia «són, formalment, lleis orgàniques» (i per això sotmeses a la tutela del Tribunal Constitucional), «però materialment són alguna cosa distinta». Els estatuts no regulen una determinada matèria (que és el que fan les lleis orgàniques) sinó que són «un pacte d'inserció de cada nacionalitat o regió en l'Estat», en què es pacten precisament «els termes de la

inserció». Un pacte d'aquesta naturalesa, continua Pérez Royo, «només pot ser un pacte polític», assolit entre òrgans d'elecció directa i de naturalesa política com són els respectius parlaments català i espanyol, «encara que el resultat del pacte sigui una norma jurídica». Però, i aquí hi ha el nucli de la seva argumentació, «el pacte polític i la norma jurídica en l'estatut no són separables»: és per això que el pacte estatutari ha d'incloure, per mandat constitucional, clàusules de reforma. I és l'existència d'aquestes clàusules de reforma el que separa justament la diferent naturalesa jurídica dels estatuts i de les (altres) lleis orgàniques. Perquè, a diferència de les lleis orgàniques (que són aprovades, modificades i derogades per les Corts), l'estatut no pot ser modificat o derogat unilateralment per ningú: la seva modificació només pot ser fruit d'una renovació del pacte («l'estatut no pot ser no pactat»). Ara bé, alerta Pérez Royo, «un cop assolit el pacte, el seu contingut és intocable.» No pot ser revisat més que pels òrgans constitucionals que han assolit el pacte esmentat, tot seguint el procediment establert en l'estatut. D'aquesta manera, conclou, «ni la Constitució ni l'Estatut» poden (o, afegim nosaltres, haurien de poder) ser recorreguts davant de la Justícia Constitucional. Altres juristes han reblat aquest argument, assenyalant que, en efecte, els estatuts d'autonomia no són una llei orgànica més, sinó que formen part, amb la Constitució espanyola, del «bloc de constitucionalitat» –la interpretació, però no pas el contingut del qual, és allò sobre el que pot efectivament resoldre el Tribunal Constitucional. És per això que un altre destacat constitucionalista, Jordi Solé-Tura, aleshores diputat del PSUC, va presentar, durant el debat parlamentari de la Constitució del 1978, una esmena, que no va ser acceptada, perquè els estatuts d'autonomia no poguessin ser recorreguts davant del TC, justament per entendre que formen part de l'esmentat «bloc de constitucionalitat». És a hores d'ara una evidència

que aquests arguments, per justificats que siguin, no evitaran pas que el Tribunal Constitucional s'acabi pronunciant sobre el contingut de l'Estatut reformat del 2006. Ja veurem quan, en quins termes i amb quins arguments ho fa. La resposta, que haurà de ser política, caldrà que la donin els nostres representants electes, que hauran, en el seu cas, de trobar les maneres de mantenir, en la seva integritat, el pacte polític assolit ara fa tres anys i escaig entre el Parlament de Catalunya i les Corts espanyoles, i que va ser aprovat en referèndum per una majoria suficient de l'electorat català. Però sigui quin sigui el contingut de la sentència, subsistirà el problema de fons que la incongruència jurídica denunciada per Pérez Royo posa de manifest: l'arrelada convicció existent en la cultura política espanyola que hi ha una cosa que es diu Estat espanyol (i la seva Constitució), de la qual no formen part, en un sentit ple, ni les Comunitats Autònomes ni els Estatuts d'Autonomia. La manca d'una cultura federal a Espanya fa que les autonomies no siguin vistes com a fruit d'un pacte polític, sinó com una delegació de competències, sovint feta a desgrat (només cal veure les dificultats amb què topen els intents catalans de gestionar, per exemple, la justícia o els aeroports), sobre la qual l'Estat, amb majúscules, ha de mantenir la seva necessària tutela. Fins al dia que els estatuts d'autonomia no siguin entesos com a part integrant i essencial del «bloc de constitucionalitat», l'autonomia de Catalunya seguirà sotmesa a la possible desvirtuació, d'una naturalesa que serà essencialment política abans que jurídica, per part d'un Tribunal Constitucional que hauria d'entendre que l'Estatut del 2006 és fruit tan legítim d'un pacte polític com la mateixa Constitució del 1978.