

## PACTO DE INSERCIÓN

**Javier Pérez Royo (\*)**, Diario El País, 19/09/2009

En su columna del pasado domingo «Cataluña/España», Santos Juliá decía con razón que no hubo un pacto Cataluña/España en la aprobación y reforma del Estatuto, sino un pacto entre el Parlamento catalán y las Cortes Generales, como ocurre con la aprobación y reforma de todos los estatutos. El estatuto no puede ser modificado o derogado de forma unilateral por nadie. Esto es lo que singulariza a los estatutos en cuanto normas jurídicas. Formalmente son leyes orgánicas, pero materialmente son algo distinto. El estatuto no regula una determinada materia, como hace la ley, sino que el estatuto es un pacto de inserción de cada nacionalidad o región en el Estado. Se trata de un pacto singular, ya que las nacionalidades o regiones no pueden pactar nada más que la inserción en el Estado. La Constitución no contempla la no inserción, porque ello resultaría incompatible con el principio de unidad política del Estado. Pero las nacionalidades y regiones sí pueden pactar la inserción, los términos de la inserción.

El estatuto es, pues, un pacto bilateral de la inserción de cada nacionalidad o región en el Estado. Tiene que ser aceptado tanto por el Estado como por la nacionalidad o región que a través del pacto se constituye en comunidad autónoma. Si no tuviera que ser aprobado por el Estado, podría producirse una merma de la soberanía. Si no tuviera que ser aceptado por la nacionalidad o región, difícilmente podría hablarse de derecho a la autonomía.

Un pacto de esta naturaleza solamente puede ser un pacto político, alcanzado por órganos constitucionales que tengan una legitimación democrática directa y que sean, por tanto, órganos de naturaleza política, aunque el resultado del pacto sea una norma jurídica, que se expresa a través de un texto articulado.

El pacto político y la norma jurídica en el estatuto no son separables. El pacto global de inserción es inseparable de cada una de las cláusulas del mismo, pues ésta y no otra es la voluntad de las partes que protagonizaron el pacto. Se puede haber cedido en una parte del texto, a fin de obtener una compensación en otra parte del mismo, que es lo que suele ocurrir en este tipo de operaciones. De ahí que el pacto tenga que contener por mandato constitucional (art. 147. 3 CE) cláusulas de reforma, es decir, que únicamente pueda ser modificado en la forma prevista en la Constitución y en el estatuto, reproduciéndose las condiciones del pacto originario.

En esto se expresa con toda claridad la diferente naturaleza del estatuto y la ley orgánica. Una ley orgánica no puede contener cláusulas de reforma. La ley orgánica es un producto de las Cortes que puede ser modificada o derogada por las Cortes cuando lo estime pertinente, siempre que la modificación o derogación sea aprobada por el Congreso por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81.2 CE). El estatuto, por el contrario, no puede ser modificado o derogado unilateralmente por nadie. Únicamente puede serlo mediante la renovación del pacto, mediante la manifestación de voluntad del Parlamento de la comunidad y de las Cortes, con el concurso del cuerpo electoral en los estatutos del 151 y sin su concurso en los del 143 CE. Pero renovación del pacto tiene que haber, porque ésta es la esencia del estatuto. La ley orgánica no se pacta por el Estado con nadie. El estatuto no puede no ser pactado.

Una vez alcanzado el pacto, su contenido es intocable. No puede ser revisado nada más que por los órganos constitucionales que lo han alcanzado y siguiendo el procedimiento que se establece en el propio estatuto. Ése es el único sentido que puede tener el mandato del artículo 147.3 CE, que impone el instituto de la reforma como contenido obligatorio del estatuto, de todos, de los del 151 pero también de los del 143 CE. ¿No indica el mandato de la inclusión de cláusulas de reforma que el constituyente ha querido que únicamente los órganos a los que se encomienda dicha operación, Parlamentos autónomos y Cortes, más el cuerpo electoral en el caso del 151 CE, sean los protagonistas de manera exclusiva y excluyente de la misma? El interrogante se responde por sí mismo. La Justicia Constitucional no puede extenderse a las cláusulas de reforma. Ni a las de reforma constitucional ni a las de reforma estatutaria. Otra cosa es que en la interpretación del Pacto por el Parlamento de una comunidad o por las Cortes pueda originarse un conflicto y que dicho conflicto se resida ante el Constitucional. Una ley estatal o autonómica de desarrollo de la Constitución o de un estatuto sí puede ser recurrida, pero ni la Constitución ni el estatuto pueden serlo.

**(\*) Catedrático de Derecho Constitucional**