

LA CUESTIÓN AUTONÓMICA COMO PROYECTO DE ESTADO: VISIÓN POLÍTICA DE JOSÉ PEDRO PÉREZ-LLORCA

The autonomic question in Spain as a State project:
the political understanding of José Pedro Perez-Llorca

GEMA PÉREZ HERRERA

Universidad de Valladolid

gemaperezherrera@gmail.com

Cómo citar/Citation

Pérez Herrera, Gema (2026).

La cuestión autonómica como proyecto de Estado:
visión política de José Pedro Pérez-Llorca.

Revista Española de Derecho Constitucional, 137, 175-206.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.137.06>

Resumen

La gestación y consecución del consenso sobre la cuestión autonómica fue uno de los grandes desafíos que los protagonistas de la transición política española debieron afrontar, debido a los diferentes planteamientos entre los actores políticos destinados a diseñar el nuevo Estado autonómico y su posterior desarrollo. En el Gobierno de UCD hubo un hombre que siguió muy de cerca la creación de este proyecto, el jurista José Pedro Pérez-Llorca, desde su participación como ponente constitucional hasta la negociación de los primeros estatutos de autonomía. En el informe inédito que aquí se reproduce, dirigido al presidente Suárez en marzo de 1980, Pérez-Llorca expuso su comprensión del problema que rodeaba a la cuestión autonómica e insistió en la necesidad de convertirla en un proyecto de Estado. La profundidad de su análisis ayuda a comprender cómo se forjó el Estado de las autonomías, y clarifica algunas dinámicas que resultan de indudable interés en la actualidad.

Palabras clave

Estado autonómico; Transición; título VIII; Constitución española; José Pedro Pérez-Llorca.

Abstract

The idea of consensus around the autonomic question was one of the most controversial aspects of the Spanish Transition, due to the different approaches among the political actors who designed the new Autonomic State and oversaw its subsequent development. Within the UCD's Government there was a minister, the jurist José Pedro Pérez-Llorca, who was particularly involved in the creation of the Autonomic entities, since his role as a Constitutional rapporteur up to the negotiation of the first Autonomic Statutes. In the unpublished report reproduced here, addressed to President Suarez in March 1980, Perez-Llorca laid out his understanding of the problem surrounding the autonomic question in Spain, and insisted on the need of addressing it as a wide State project. The depth of his analysis helps us understand how the current State was forged and to face some of its most pressing problems.

Keywords

Autonomous State; autonomies; nationalism; consensus; negotiations; Spanish Constitution; legislative development; Statutes of autonomy; Spanish Transition; José Pedro Pérez-Llorca.

SUMARIO

I. EL CONTEXTO POLÍTICO DEL INFORME: 1. Un ministro para las autonomías. 2. UCD: ¿Una política autonómica sí o no? 3. ¿Suelo firme o arenas movedizas? Desde dónde plantear la idea de un Estado autonómico. 4. Abordar cuanto antes el carácter «apócrifo» del consenso. 5. Un acuerdo de Estado por la racionalización. 6. La pervivencia de un legado. II. INFORME DE JOSÉ PEDRO PÉREZ-LLORCA A ADOLFO SUÁREZ. MARZO DE 1980: 1. Introducción. 2. Las grandes corrientes de pensamiento sobre la organización territorial del Estado: 2.1. *Corriente liberal*. 2.2. *El particularismo reaccionario*. 2.3. *El nacionalismo particularista disgregador*: 2.3.1. *El nacionalismo catalán*. 2.3.2. *El nacionalismo vasco*. 2.3.3. *El pensamiento radical*. 3. Elaboración del título VIII de la Constitución. 4. Elaboración de los estatutos. 4.1. *El Estatuto catalán*. 4.2. *El Estatuto vasco*. 4.3. *Resumen*. 5. La negociación de los estatutos. 5.1. *Los estatutos vasco y catalán*. 5.2. *El Estatuto gallego*. 6. Procesos autonómicos posteriores. 7. Las elecciones vascas. 8. Situación Actual. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL CONTEXTO POLÍTICO DEL INFORME

La cuestión autonómica durante los años de la Transición española fue un proceso clave para los distintos agentes políticos que la protagonizaron, para el futuro del nuevo Estado democrático que estaba emergiendo, y también para la identidad de la nación española. Como destacan estudiosos recientes del tema, «la reivindicación de la autonomía es una de las más sólidas ideas-fuerza de la Transición» (Garrido López, 2023: 17). Su diseño fue un proceso muy delicado y bastante tortuoso, durante el cual las ideas de concordia y consenso, bajo las que se quiso levantar la Transición, estuvieron a punto de quebrarse, y puede decirse que no siempre se lograron. Y si se lograron fue bajo la conflictiva fórmula de lo que Carl Schmitt denominó «compromisos apócrifos» (1996: 54). El caso autonómico, de manera muy especial, es un territorio complejo que aún a día de hoy, como le gustaba decir al expresidente de UCD Leopoldo Calvo Sotelo, no sabemos si es un campo de minas o una quijotada (1990: 103).

El documento que presentamos aquí, de manera íntegra y original, es un informe sobre la cuestión autonómica escrito por el ministro de Presidencia y ponente constitucional José Pedro Pérez-Llorca, en marzo de 1980, al presidente Suárez. Se trata de un texto de carácter privado, que se conserva entre su documentación personal y en el que Pérez-Llorca reflexiona sobre lo recorrido desde

la redacción de la Constitución hasta las elecciones autonómicas vascas del 9 de marzo de 1980. Lo que estaba sucediendo en esa primavera del año 1980 tenía muy inquieto al ministro de la Presidencia, de ahí su necesidad de advertir al presidente Suárez y de reincidir en una propuesta política muy concreta para el tema autonómico. Sus palabras se leen hoy con el convencimiento de una premonición acertada, y sus reflexiones y propuestas siguen siendo actuales, amén de un valioso testimonio para entender el marco político e histórico del proceso, así como las cabezas y planteamientos de quienes estuvieron en primera fila articulando lo que es hoy el Estado de las autonomías.

1. UN MINISTRO PARA LAS AUTONOMÍAS

Para comprender la relevancia del documento es preciso conocer la implicación que tuvo su autor, no solo en el proceso de transición a la democracia, sino, en concreto, en la articulación del Estado autonómico (Pérez Herrera, 2020). Pérez Llorca era uno de los hombres fuertes del presidente Suárez en aquellos momentos. El gaditano, de 39 años, había sido uno de los tres ponentes de UCD en la redacción de la Constitución de 1978. Su paso previo como portavoz del grupo parlamentario ya le había hecho despuntar como un político altamente formado, conocedor de la historia de España y con una mentalidad jurídica extraordinaria, fruto no solo de sus estudios, sino también de su experiencia profesional y de su condición de letrado de las Cortes. Tenía ideas claras sobre lo que debía ser una constitución, sobre el armazón jurídico que debía sostener el nuevo Estado autonómico y también sobre las implicaciones que la descentralización y los nacionalismos traían consigo. Era rápido, inteligente y astuto, la oposición por estos motivos le había bautizado como «el zorro plateado», pero también era un hombre claro, capacitado para el diálogo y muy leal, que compartía la idea de Estado del presidente Suárez y que se identificaba con las líneas gruesas de la política centrista.

Por estos motivos, tras las elecciones de 1979, Pérez-Llorca fue nombrado ministro de la Presidencia, y Suárez le encargó el seguimiento de la cuestión autonómica. Pérez-Llorca había demostrado que tenía un pensamiento sólido y una visión global del tema autonómico, había liderado la ponencia durante la redacción del segundo borrador de la Constitución, y sería él también quien encabezase las comisiones gubernamentales que negociaron, con los parlamentarios catalanes y vascos, los estatutos de autonomía en el verano de 1979. Su autoridad como hombre fuerte del presidente era algo sabido e incluso envidiado dentro del partido. En la primavera de 1980, Suárez quiso reajustar su Gobierno y crear tres vicepresidencias fuertes que le ayudaran a sostener su

política en tres grandes bloques: Interior y Defensa, Economía, y por supuesto, Asuntos Territoriales. Pérez-Llorca fue el hombre elegido para la tercera de esas vicepresidencias. Se buscaba «una sola mano con capacidad de decisión» que fuera capaz de llevar a cabo las propuestas que surgían en el seno del partido, pero las celotipias que comenzaban a desgastar UCD se manifestaron con crudeza. El gaditano, sensible y desconcertado ante los ataques, escribió a Suárez una carta pidiendo la dimisión. No quería dividir al partido, prefería retirarse. Pero Suárez, consciente del riesgo que suponía perder a uno de los hombres que mejor entendía la complejidad de la nueva articulación autonómica, descartó el proyecto de la vicepresidencia tercera y le nombró ministro de Administración territorial. En ese verano de 1980, fatídico para Suárez, Pérez-Llorca se desencantó de la política, trató de insistir en sus propuestas con palabras nuevas (propuestas que aparecen en el informe a modo de una nueva pedagogía para las autonomías), pero finalmente claudicó ante una deriva que se vio incapaz de reconducir. En septiembre Suárez le nombró ministro de Exteriores para tratar de seguir reteniéndolo en el Gobierno, y las autonomías pasaron a manos de Rodolfo Martín Villa.

En esta introducción al informe, que podrán leer en su totalidad, mi propósito es señalar cuatro aspectos del proceso histórico del consenso en torno al tema autonómico que el documento ilumina de manera especial y que resultan de gran utilidad al repensar el consenso constituyente sobre lo autonómico, cuarenta y cinco años después.

2. UCD: ¿UNA POLÍTICA AUTONÓMICA SÍ O NO?

La existencia de una política autonómica de UCD es un tema ampliamente discutido¹. En sus propuestas constitucionales hubo falta de concreción, cierta ambigüedad, y quizá miedo a la hora de tocar en la redacción de la

¹ Algunos autores sostienen que UCD actuó a remolque y oponiéndose a una política de racionalización autonómica. Véase Rodríguez-Flores (2021). Otros, como Garrido López, mencionan que «las propuestas del centro y de la derecha se caracterizaron por su vaguedad» (2023: 68), y que «en UCD convivían posiciones y sensibilidades muy dispares, desde las del ministro Clavero Arévalo, quien postulaba la generalización de una nueva estructura del poder descentralizada y participativa, hasta las de Herrero de Miñón, firme defensor de la institucionalización de los hechos diferenciales catalán, vasco y gallego y de la organización del resto en simples mancomunidades interprovinciales sin asamblea legislativa ni poder político porque carecían de hechos diferenciales que los justificaran» (2023: 114).

ponencia un tema tan capital y polémico que podía desbaratar todo el edificio democrático en construcción. Pero el posterior estudio de los distintos Gobiernos de UCD y de quienes se encontraron al frente de estas materias sí que permite afirmar que dentro de UCD existió una política autonómica, aunque algo fragmentada.

Por una parte, estaban las propuestas de Antonio Fontán, al frente del Ministerio de Administración Territorial hasta mayo de 1980, que abogaba por la restauración de los estatutos de autonomía republicanos para el País Vasco y Cataluña (Cosgaya, 2014: 73); por otra parte, se encontraba el Comité Ejecutivo para el tema autonómico, que se constituyó en el seno de UCD en el otoño de 1979, para lograr cierta unidad de estrategia, y, por último, se encontraba la visión clarividente del ministro de Presidencia al que Suárez confiaba de manera especial la articulación de la cuestión autonómica.

La política autonómica del Gobierno, por lo tanto, pivotaba sobre esos tres ejes, a los que había que añadir los movimientos políticos personales del presidente Suárez. No era fácil mantener una unidad de acción en estas circunstancias, agravadas por la presión del «sarpullido autonómico» que sufrían las regiones, en las que la concepción de la autonomía se generalizaba, en gran medida, bajo las formas de las reivindicaciones nacionalistas, y donde todos querían compartir la «excepcionalidad» del País Vasco y de Cataluña, lo que implicaba acceder a la autonomía por la vía del art. 151 de la CE, la «vía rápida».

Como puede verse en el informe, hubo propuestas políticas concretas para la dirección del proceso autonómico (el pacto con el PSOE está sobre la mesa en el otoño de 1979, creación de estatutos tipo, opciones de racionalización...), pero la realidad fue que no se aplicaron eficazmente debido a que el partido estaba cada vez más desencuadrado y la oposición política no se lo ponía fácil.

José Pedro Pérez-Llorca formó parte de esas tres patas de la política autonómica, y sus propuestas, en gran medida, fueron las heredadas por Rodolfo Martín Villa en septiembre de 1980, cuando este último asumió la cartera territorial que Pérez-Llorca abandonó definitivamente. Fue en 1981 cuando UCD consiguió el pacto con el PSOE que Pérez-Llorca mencionaba en el informe; 1981 fue el año de la LOAPA y de la «ordenación autonómica», aunque probablemente llegaron ya demasiado tarde (Pelaz, 2011).

Existió una política autonómica en UCD, y Pérez-Llorca fue uno de los hombres del partido que más empeño puso en articularla con solidez, poniendo a su servicio los mejores resortes jurídicos. No estuvo en su mano, sin embargo, poder llevarla al puerto deseado.

3. ¿SUELO FIRME O ARENAS MOVEDIZAS? DESDE DÓNDE PLANTEAR LA IDEA DE UN ESTADO AUTONÓMICO

José Pedro Pérez-Llorca advirtió el peligro de la dinámica autonomista desde sus orígenes, así como su trasfondo: las propuestas nacionalistas para la creación de las autonomías carecían de planteamientos de globalidad, no atendían a la creación de un Estado, sino únicamente a la composición política en sus regiones, muy centrados en los aspectos que implicaba el ejercicio del poder, es decir, las competencias que se le querían arrebatar al Estado.

Esta mirada particularista de los nacionalismos históricos contagió al resto de las regiones, y así acabó por convertirse en modelo y camino para muchas. Se precisaba una política de Estado, global y unitaria, sobre este tema. La necesidad de preservar en manos del Estado los instrumentos mínimos de gobernación de la nación ya había generado problemas a la hora de establecer el reparto competencial en la Constitución, y lo volvía a hacer ahora en el reparto de competencias en los nuevos estatutos.

Sobre esta cuestión, Pérez Llorca se muestra contundente: en España no hay una tradición autonómica como tal. Para él, el único modelo de Estado en el que se podía desarrollar ese esquema autonomista era el modelo de la Administración liberal, la que lleva configurándose desde el siglo XIX, y que ha recogido también modelos administrativos previos. Es desde la base y estructura del Estado liberal desde donde se puede elaborar un proyecto para la cuestión autonómica, como se detiene a explicar en la segunda página del informe:

El pensamiento propiamente autonomista podría concebirse como un desarrollo en profundidad del esquema liberal que condujera, primero, a la configuración autonómica de los Ayuntamientos; después, a la creación de entidades representativas provinciales; y, en tercer lugar, a la asociación de las provincias en entidades regionales más amplias, en razón fundamentalmente, de la creación de espacios funcionales para la gestión económica y la prestación de servicios. Entidades, por supuesto, dotadas de órganos representativos.

No pueden arriesgarse a experimentos Frankenstein en un momento tan delicado, las autonomías necesitaban configurarse en el marco de un Estado sólido y unitario. El problema es que eran tres las corrientes que convergían en ese suelo sobre el que los distintos actores políticos discutían el diseño de ese Estado autonómico:

1. La liberal que menciona Pérez-Llorca.

2. La particularista reaccionaria, que integraba al nacionalismo tanto vasco como al catalán.
3. El pensamiento radical, donde el autor del informe sitúa el anarquismo y el federalismo utópico, posición esta última defendida y mantenida por el PSOE durante la ponencia.

¿Cuál tiene un proyecto de Estado íntegro y funcional?, se pregunta el autor. Para él, la respuesta estaba clara: tan solo la primera. Y su análisis deja ver claro el problema al que realmente se enfrentaban: ante planteamientos tan distintos e irreconciliables sobre el Estado, ¿podría realmente acordarse la naturaleza de este? ¿Y cómo salvar unas diferencias que en última instancia ponían en suspenso la propia viabilidad de la Constitución española?

4. ABORDAR CUANTO ANTES EL CARÁCTER «APÓCRIFO» DEL CONSENSO

En relación con todo lo comentado, Pérez-Llorca avisaba también a Suárez en el informe de un problema irresoluto, que quizás aún estaban a tiempo de resolver en esa primavera de 1980: «Los condicionamientos políticos en los que se acometió la elaboración del texto constitucional, determinaron que el acuerdo alcanzado en tomo al título VIII fuera un verdadero consenso apócrifo; es decir, asentado sobre la reserva mental y sobre la falta de voluntad de explicitar y profundizar en las consecuencias de las previsiones constitucionales».

Pérez-Llorca alude aquí a lo que Carl Schmitt había denominado, en su famosa *Teoría de la Constitución*, los «compromisos apócrifos», una serie de acuerdos políticos «no auténticos» que se contentan con una fórmula que en el fondo solo aplaza la decisión sobre las realidades concretas que implica ese acuerdo: transacciones, detalles de organización o de contenido, regulación, etc. «El compromiso estriba, pues, en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibológica la cuestión litigiosa misma» (Schmitt, 1996: 54). Unas palabras que, en efecto, están en consonancia con el contexto de difícil acuerdo que era el estado autonómico, según lo que Pérez-Llorca estaba describiendo (Blanco Valdés, 2014: 173).

Este carácter apócrifo impidió abordar cuestiones estructurales clave sobre la naturaleza y el funcionamiento del nuevo modelo autonómico, entre las que se encuentran:

1. La cuestión de las «nacionalidades», presente en el art. 2 de la Constitución y que, a día de hoy, sigue considerándose un dilema no resuelto (Garrido López, 2023: 203).

2. El llamado principio dispositivo: qué territorios iban a asociarse y cuál sería el proceso que seguir para ello. Las preautonomías marcaban un referente, pero la inclusión del principio dispositivo en la Constitución alejaba cualquier condicionante en ese terreno².
3. La cuestión competencial, es decir, el cierre y la clarificación de qué competencias serían del Estado y cuáles de las comunidades autónomas, y cuáles se compartirían y de qué manera, a través de una lista en el texto de la Constitución. Esto no se cerró y no se quiso cerrar por cuestiones políticas. A quienes defendían posturas más nacionalistas no les interesaba el cierre, buscaban los máximos³. Y el PSOE, que había manifestado su conformidad ante la triple lista, vio la oportunidad de pedir a UCD, a cambio de su apoyo a ese cierre en las competencias, una mención expresa en la Constitución de la educación como única, pública y laica. UCD se negó a ello, y el acuerdo no se alcanzó (Pérez Herrera, 2020).

Estas cuestiones se fueron aplazando, no solo en el texto constitucional, sino en el resto de legislación posterior llamada a cerrar ese proceso durante los años de la Transición. Los primeros estatutos de autonomía evidenciaron el problema en el verano de 1979, como pone de manifiesto Pérez-Llorca al hablar en el informe de su experiencia al frente de las comisiones que negociaron los primeros estatutos de autonomía con los parlamentarios vascos y catalanes en los meses de julio y agosto:

Los textos resultantes, aun suponiendo una evidente mejora en técnica y contenido sobre su literalidad original, son ambiguos, imprecisos y, en muchos puntos, abiertos a una negociación posterior. Está justificado y era necesario el esfuerzo que condujo a su consecución, pero no se puede ocultar la evidencia de que mantienen abierta la tensión dialéctica periferia-Madrid de cara a la explicación de sus normas e institucionalización del conflicto en la discusión de cada competencia y de cada transferencia concretas, con el indeseable resultado indirecto de

² «Jurídicamente, el reconocimiento de la autonomía provisional a trece territorios fue un presupuesto ineludible de la opción constituyente por un modelo de Estado compuesto, pero no prejuzgó el contenido del Título VIII de la futura Constitución, ni el alcance de la futura distribución territorial del poder» (Garrido López, 2023: 114).

³ Uno de los ponentes, Jordi Solé Tura, recuerda cómo la técnica empleada en el anteproyecto del Estatuto de SAU para lograr los máximos competenciales fue realizar «un negativo de la Constitución», asumiendo como competencias de la Generalitat lo que no se atribuía exclusivamente al Estado (Solé Tura, 1985: 113)

que pueden contribuir así a consolidar a largo plazo la justificación lógica e histórica y, consiguientemente, el espacio político de los partidos nacionalistas.

El consenso supuso no abordar de manera clara, tampoco en esta ocasión, la cuestión del cierre y la clarificación competencial. Pérez-Llorca entendía que este tema era en el fondo la cuestión de la estructura de poder del Estado, y que dejarlo abierto implicaba perpetuas luchas de poder internas. El ministro quería poner coto a eso, pues pocas cosas son más destructivas que las luchas de poder intestinas. La evidencia de sus premoniciones es a día de hoy muy clara, y sus propuestas, compartidas por muchos. Solo un ejemplo para ilustrarlo: el pasado 3 de octubre de 2024, el expresidente del Gobierno Felipe González, también protagonista de los hechos que estamos narrando, abogaba en el Foro La Toja por revisar el modelo territorial para frenar las reivindicaciones competenciales nacionalistas. En otras palabras, «cerrar de una vez el catálogo de competencias traspasables y dejar claro al independentismo las que están y las que nunca estarán a su alcance» (Camacho, 2024).

En el proceso de negociación de los estatutos vasco y catalán, Pérez-Llorca trató de cerrar ese catálogo. En el informe se mencionan los obstáculos con los que se encontró.

Una vez más primó la visión particularista sobre el proyecto global. Lo que Pérez-Llorca denomina como «dueños del negocio» es la actitud de los parlamentarios nacionalistas, que se erigieron como únicos intérpretes de las necesidades de sus regiones, y rechazaban atender a las necesidades del conjunto del país. El consenso se convirtió aquí en una cuestión de cesiones interesadas de competencias, hasta el punto, como declaró el propio Pérez-Llorca, de llegar a límites extremos. Garaikoetxea prometió a Suárez la paz en el País Vasco a cambio de la competencia plena en educación. La situación terrorista era en aquel entonces un fuerte condicionante, y el deseo de paz llevó a un acuerdo que Pérez-Llorca denominaría tiempo después como «el pecado original de la Constitución» (Pérez-Llorca, 2018). Este desgaste y problema a futuro era lo que Pérez-Llorca llamaba a evitar con el resto de las regiones. La excepcionalidad que cada región reclamaba para sí acabaría haciendo del Estado de las autonomías un Estado «Frankenstein», insostenible a nivel gubernativo.

5. UN ACUERDO DE ESTADO POR LA RACIONALIZACIÓN

Por estos motivos, Pérez-Llorca, miembro también de la Comisión Ejecutiva de UCD, en el otoño de 1979 acordó con el Partido Socialista, a través de Alfonso Guerra, promover la racionalización del Estado autonómico,

reconduciendo las iniciativas autonómicas restantes por la vía del art. 143, e incluso proponiendo unos estatutos «tipo», con los que se ordenase el reparto competencial y se articulase de manera racional y clara toda la nervadura del autogobierno en España⁴. Es decir, buscaban explicitar el alcance y los límites de las autonomías dentro del funcionamiento de un Estado soberano, primero con la racionalización del proceso y, después, con la creación de unas leyes horizontales, o sectoriales, que cerrasen los puntos que quedaban abiertos en la legislación anterior.

Estos puntos resumen su gran proyecto para las autonomías, el intento de cerrar las grietas del sistema, a través de distintos instrumentos jurídicos y legales, con el fin de que en el futuro nada amenazase la solidez y el funcionamiento del Estado autonómico.

En el informe que estamos comentando, Pérez-Llorca refiere los problemas que muy pronto surgieron, ese mismo otoño de 1979, con el caso del Estatuto gallego. Después, con el referéndum andaluz en febrero de 1980, vistos los resultados de las elecciones autonómicas vascas e intuyendo los resultados de las que se celebrarían en Cataluña el día 20 de marzo, fue cuando Pérez-Llorca escribió a Suárez para advertirle y recordarle lo que tantas veces le había comentado: estaban en un momento clave para tratar de ordenar un asunto que, de no hacerlo, podía llegar a convertirse en el talón de Aquiles de la nueva democracia.

Su autoridad es clara. Fue, probablemente, una de las cabezas que, junto con Martín Villa, Fontán o Calvo-Sotelo, más pensaron desde el Gobierno sobre el tema autonómico. Las propuestas de Pérez-Llorca implicaban una vía jurídica concreta y sólida, puesto que el nuevo Estado requería de unos cimientos fuertes que clarificasen los ámbitos de convivencia, que no podían quedar al albur de los intereses políticos o regionales de cada momento. «Nuestro país —escribía Pérez-Llorca— se juega literalmente su propia subsistencia sobre la opción autonomista de la Constitución»⁵.

Pero lamentablemente, el empuje de fuerzas contrarias a UCD y también la debilidad del presidente no contribuyeron a hacer realidad estas propuestas, que se diluyeron en tres grandes crisis. Por una parte, la crisis interna del partido, que impidió la creación de la vicepresidencia para las autonomías.

Por otra parte, la crisis autonómica, empapada de emotividad en las regiones y de intereses electorales por parte de todas las fuerzas políticas. Se

⁴ Un documento atestigua este acuerdo entre Alfonso Guerra y Pérez-Llorca, «Sobre el título VIII de la Constitución», 3 de octubre de 1979, AGUN/JPL/263/020/5.

⁵ Documento Autonomías, José Pedro Pérez-Llorca, mayo de 1980, Archivo General de la Universidad de Navarra, Fondo 263/031/6.

había asociado democratización a descentralización, y descentralización a «autonomías a la catalana». El Gobierno de UCD no supo defender ahí su proyecto para una política global, que velaba por la viabilidad presente y futura del Estado de las autonomías como esencia de la nueva España democrática, que es lo que a fin de cuentas estaban construyendo. Su propuesta se malinterpretó como un cercenamiento de los poderes autonómicos.

Por último, la crisis política que rodeó los últimos años de vida de la Transición, donde el PSOE, aunque había apoyado el pacto por la racionalización en 1979 y volvería a hacerlo de manera efectiva tras el 23F (Rodríguez-Flores, 2021), realizó sin embargo una política de desgaste al Gobierno, reconduciendo el malestar autonómico en provecho propio. Tibiamente en el caso gallego y con claridad en el caso andaluz, el PSOE no apoyó la política autonómica del Gobierno. La moción de censura y el acoso y derribo hacia la presidencia de Suárez hicieron que UCD, en septiembre de 1980, terminase buscando apoyos en la Minoría Catalana, aunque ello les exigiera ceder una vez más en materia autonómica.

Lo cierto es que toda la izquierda andaluza y gran parte de la derecha, aun la implicada en responsabilidades parlamentarias, han hecho suyo de forma sumisa e irreflexiva, la pauta de comportamiento de los nacionalismos disgregadores. Otra vez se ha presentado la autonomía como una reivindicación frente a un poder abstracto [...]. Se ha sacralizado la unidad de la región, desacralizando al tiempo la unidad de España.

Pérez-Llorca quiso retirarse de nuevo, al ver fracasados todos sus esfuerzos y al prever lo que ello implicaba en el desarrollo político de España, como revelan los últimos párrafos de su informe. Estaban en una divisoria de aguas y la corriente terminó por arrastrarlos hacia donde temía el ministro.

6. LA PERVIVENCIA DE UN LEGADO

La pervivencia de sus propuestas en el seno de los Gobiernos de UCD queda evidenciada en otro documento: el 15 de abril de 1981 Pérez-Llorca rescataba este informe para enviárselo a Leopoldo Calvo Sotelo, sucesor de Suárez.

Querido Leopoldo:

Hace más o menos un año, enormemente preocupado por la dirección que tomaba el proceso autonómico, envié al Presidente del Gobierno el documento

que te adjunto con el nº I. En él, expreso, con algún repaso de la pluma de Gabriel Cisneros, pero de manera absolutamente personal, la experiencia del proceso autonómico hasta ese momento, incluida la vivencia personal de las negociaciones de los tres estatutos de autonomía. Es síntesis de muchas horas de reflexión y diálogo sobre el asunto y, aunque parezca presuntuoso, creo que su lectura directa podría ser útil, pues muchas de las cosas que se señalan estimo siguen siendo válidas.

[...]

Es mucha el agua que ha corrido desde que hice este documento y es evidente que hay más gente consciente hoy que entonces de la entidad del problema. Sin embargo, en estas fechas de relativo descanso y meditación, he podido releer mi documentación y en mi deseo sincero de ayudarte con todas mis fuerzas a que nos hagas salir con bien de nuestros problemas, creo justificado enviártelo por lo que pudiera servir aun a riesgo de pecar de inoportuno o como antes te dije de presuntuoso⁶.

El nuevo ministro de Exteriores no dejó de atender la cuestión autonómica cuando se lo requirieron. Puede decirse que el deseo de hacer funcionar correctamente el Estado autonómico fue el gran proyecto político de Pérez-Llorca.

La política autonómica que impulsó el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, con Martín Villa al frente del Ministerio de Administración territorial, entre 1981 y 1982, culminó con el pacto territorial con el PSOE y la polémica de la LOAPA (Pérez López y Pelaz López, 2020). Esta política heredó en gran medida las propuestas racionalizadoras que describe Pérez-Llorca y que desde el primer momento se habían puesto sobre la mesa en UCD, pero que no se apoyaron lo suficiente. Intereses y problemas coyunturales, políticos, e incluso personales, lo habían impedido. Mientras, el tiempo fue corriendo, los partidos nacionalistas se fortalecieron y triunfó una visión autonomista donde los entes regionales se posicionaban contra el Gobierno en Madrid. La falta de claridad jurídica en el reparto competencial o en los límites autonómicos, que no buscaban ser «recortes», sino medidas que preservaran el conjunto del Estado y la posibilidad de gobernación, ha terminado por erosionar la vida nacional, tal y como Pérez-Llorca apuntaba en estas páginas y en muchas otras que dejó escritas (2003: 195-220; 1998b: 36; 1998a: 129).

Muchos de los aspectos «apócrifos» que Pérez-Llorca se obsesionó por clarificar siguen abiertos. Y como «de aquellos polvos nos vienen estos lodos»

⁶ Archivo de Leopoldo Calvo-Sotelo (ALCS). Correspondencia 1976-1983, OS-P, José Pedro Pérez-Llorca.

—como le gustaba citar a él décadas más tarde (Pérez-Llorca, 2015: 62)—, el análisis de los hechos que rodearon al proceso autonómico, y la comprensión del proceso histórico que nos separa y que hemos heredado, nos ofrece claves para repensar un consenso que se buscó, se malogró, y es preciso recuperar para lograr la convivencia. Confiamos en que la lectura de este informe ayude a ello.

II. INFORME DE JOSÉ PEDRO PÉREZ-LLORCA A ADOLFO SUÁREZ. MARZO DE 1980⁷

1. INTRODUCCIÓN

La dimensión y hondura de la crisis que el proceso autonómico está significando para los grandes partidos políticos nacionales, para el Estado y aun para la propia identidad nacional reclama una reflexión profunda que sitúe el tema en sus coordenadas históricas, aísle sus caracteres más significativos —alguno de ellos prácticamente inéditos desde dicha perspectiva histórica— y, desde esa reflexión, sugiera algunas líneas de respuestas políticas.

Las notas que aquí se recogen, sin pretender un propósito tan ambicioso —y necesario— como el enunciado, responden a la preocupación de aproximar tales respuestas.

2. LAS GRANDES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

En el panorama, pobre de suyo, del pensamiento político español, no se puede reconocer un pensamiento «autonomista» propiamente digno de tal nombre. Los esfuerzos actuales por buscar ciertas cartas de linaje ideológico para las tentativas autonomistas se ven en la precisión de forzar artificialmente, desnaturalizándolos, autores y obras básicamente adscribibles al medievalismo romántico, al prerregeneracionismo, a la mera falsificación arbitrista o al nacionalismo propiamente dicho.

⁷ El original de este informe se encuentra en el Archivo General de la Universidad de Navarra, en el fondo José Pedro Pérez-Llorca, Fondo 263, caja 03, carpeta 5. Todas las notas al pie que aparecen pertenecen a la autora. Se ha realizado una transcripción respetando el texto original, corrigiendo solo erratas ortotipográficas e integrando la numeración de los epígrafes en la estructura del texto completo.

Desde la crisis del Antiguo Régimen, se percibe la coexistencia de una serie de corrientes de pensamiento en torno a la organización territorial del Estado que, muy convencionalmente podríamos agrupar así:

2.1. *Corriente liberal*

Portadora de la idea de la nación española, asociada al concepto de soberanía, como superador del patrimonialismo dinástico y sustancialmente continuadora, en lo administrativo, de las técnicas y concepciones del despotismo ilustrado.

Se puede afirmar que esta corriente, si bien en sus modalidades más conservadoras, ha ofrecido el único modelo de organización del Estado, completo e históricamente verificable. Desde su perspectiva, se crearon los ayuntamientos modernos, se instituyó el sistema provincial y se sentaron las bases de esa Administración pública moderna, prestadora de servicios, que ahora se cuestiona como «centralista».

Aun cuando resulte llamativo calificarla de liberal y aun cuando sus ejecutores buscan otra justificación ideológica para fundamentarlas, en esta misma concepción cabe englobar la línea que discurre por el moderantismo de Narváez, el doctrinarismo canovista y el autoritarismo tecnocrático de Primo de Rivera y Franco. Línea que ha sido la históricamente prevalente en el último siglo de vida española.

El pensamiento propiamente autonomista podría concebirse como un desarrollo en profundidad del esquema liberal que condujera, primero, a la configuración autonómica de los ayuntamientos; después, a la creación de entidades representativas provinciales, y, en tercer lugar, a la asociación de las provincias en entidades regionales más amplias, en razón, fundamentalmente, de la creación de espacios funcionales para la gestión económica y la prestación de servicios. Entidades, por supuesto, dotadas de órganos representativos.

En el seno de esta corriente, se debe subrayar el nombre de Gumersindo de Azcárate, quien representa —quizá con Melquiades Álvarez— el único ejemplo de «autonomismo» genuino, en el marco de una concepción global del Estado liberal.

2.2. *El particularismo reaccionario*

Producida la crisis total de legitimidad del absolutismo, los políticos y pensadores reaccionarios pretenden hacer frente a la avalancha del

nacionalismo liberal mediante la invocación de las ideas de particularismo, tradición y fueros. Paradójicamente —como ha puesto de manifiesto la más moderna historiografía—, este pensamiento supuestamente tradicional tiene bien poco de español y es miméticamente tributario del pensamiento contrarrevolucionario francés que se expansiona por toda Europa con la emigración de los franceses defensores del antiguo régimen. Probablemente, sin la equívoca figura de Fernando VII, esta corriente de pensamiento no rebasaría la dimensión de la anécdota; pero hay que recordar que, encarnado en el carlismo, el particularismo reaccionario ensangrentó buena parte de nuestra historia moderna. Y hay que recordar, también, que el carlismo proporciona los presupuestos doctrinales y las bases sociológicas al nacionalismo vasco de Sabino Arana y se encuentra, también, en el sustrato histórico del nacionalismo catalán.

2.3. *El nacionalismo particularista disgregador*

2.3.1. El nacionalismo catalán

Fundamentalmente nacido en la mente de clérigos y poetas; sociológicamente propiciado por la hegemonía carlista en las áreas rurales, y culturalmente alentado por la *Renaixença*, el nacionalismo catalán se fundamenta en el hecho diferencial de una vigorosa expansión industrial que fundamenta el poder de la burguesía barcelonesa. Sorprendentemente, y pese a la radical heterogeneidad de los supuestos socioculturales, el esquema del nacionalismo catalán es el que parece estar sirviendo como modelo para la construcción de la generalizada reivindicación autonómica de esta hora.

Al nacionalismo catalán pueden atribuírsele tres claros perfiles diferenciales:

Uno. Su origen, mitología y fundamentación típicamente burgueses que, durante mucho tiempo, lo llevarán a convertirse en el instrumento político más adecuado para hacer frente a las aspiraciones del movimiento obrero.

Dos. Su «ensimismamiento». El nacionalismo catalán solo se manifiesta preocupado por la organización y los poderes del ente político catalán. Dentro de este «exclusivismo» se pueden advertir matices y diferenciaciones, pero, en cambio, difícilmente se puede encontrar en él una concepción global de cómo organizar la totalidad de España. En definitiva —y ello es un claro testimonio de su separatismo subyacente—, considera que aquel problema no es de su incumbencia. Igualmente tiende a hacer abstracción del impacto que las modalidades de su organización política particular puedan producir en el resto de

España. (Salvo si considera que existan riesgos catastrofistas, en cuyo caso puede ofrecer el concurso de su colaboración para evitarlos, con vistas a evitar también la pérdida de su tratamiento diferencial). La evolución de la política de Cambó, el comportamiento de las fuerzas políticas catalanas en la II República y aun las reacciones de la burguesía catalana frente a la Guerra Civil y durante el régimen de Franco son altamente significativos al respecto. Mientras el movimiento nacionalista catalán es controlado por la derecha, procura ofrecer a la derecha de Madrid la posibilidad de un pacto. Pero no parece injusto advertir que en tanto en cuanto logre ampliar su penetración social, el pacto se hará con quien mejor garantice los específicos intereses catalanes. La vigencia y hegemonía nacionalista en Cataluña durante la II República fue tal que todos los partidos de la izquierda —incluido el comunista, entonces en plena aplicación de la tesis estalinista de las nacionalidades—, y pese a la composición inmigrante de sus clientelas, enarbolaron las banderas particularistas. En 1936, con las únicas excepciones de Falange Española y la CNT, todo el mapa político catalán es nacionalista.

Tres. Su ambigüedad. El nacionalismo catalán, generalmente, ni explicita sus objetivos últimos —cuya formulación podría ser alarmante para los intereses de la burguesía— ni la forma de organización general del Estado en el que pretende insertarse —problema en el que deliberadamente pretenden no entrar—⁸. El nacionalismo catalán se configura así como una pretensión frente a o respecto de. Se intenta mantener un permanente paquete de reivindicaciones de poder político, gradualmente administrado, pero siempre tendente a conseguir la desaparición en Cataluña de los instrumentos e instituciones del Estado central, sin otras excepciones que aquellas que aseguren el mantenimiento de un mercado español privilegiado y aquellas otras (defensa, relaciones exteriores...) cuya exteriorización pondría inmediatamente de manifiesto la vocación separatista subyacente. Todo lo demás debe ser legislado, ejecutado y administrado por, para y desde Cataluña. Esta teoría de intenciones se ve en buena medida plasmada en el Estatuto de 1932, que, aunque inserto por exigencias políticas e imperativos conceptuales en un esquema constitucional generalizable, fue claramente entendido por los políticos, los intelectuales, y la prensa de la época como un tratamiento singular —y dual— del poder político. La relectura de la discusión parlamentaria del Estatuto resulta especialmente aleccionadora.

⁸ Pérez-Llorca escribe este informe cuando ya habían tenido lugar las negociaciones para el Estatuto de Autonomía de 1979, por lo que estas palabras responden a su participación en los hechos sucedidos entre el 20 de julio y el 7 de agosto de 1979, cuando tuvo lugar la negociación del Estatuto de Sau.

2.3.2. El nacionalismo vasco

Firmemente anclado en la tradición clerical reaccionaria, el pensamiento de Sabino Arana falsifica la historia y la tradición foral, inventando en todos sus términos una supuesta entidad nacional —a la que hay que empezar por bautizar— y proclama con claridad sus objetivos últimos. Sin entrar en otras causas que harían referencia al más remoto pasado histórico, parece claro que el arraigo inicial de este movimiento solo puede entenderse como una reacción defensiva de estamentos tradicionales y de nuevas burguesías industriales frente a la amenaza revolucionaria representada por las masas proletarias inmigradas; así como por la creencia de que el poder central no va a proteger adecuadamente sus intereses y el temor inspirado por el fracaso sucesivo de los sistemas políticos españoles.

Ni la izquierda burguesa tributaria del pensamiento liberal ni las fuerzas políticas obreras asumieron las tesis nacionalistas vascas hasta que hubieron de hacerlo, oportunistamente, por la necesidad de ensanchar las alianzas en la Guerra Civil. Solo el pasado reciente puede suministrar las claves para entender la «comprensión» hacia el nacionalismo vasco por parte de aquellas fuerzas políticas.

2.3.3. El pensamiento radical

Los mitos anarquistas que, dentro de la pobreza general de lo que cabría llamar pensamiento radical español, han constituido una de sus nervaduras deben también ser invocados a la hora de inventariar las corrientes doctrinales que convergen en el presente sarpullido autonómico. Tales mitos —en buena parte reencarnados hoy en la idea de la autogestión— propenden a descalificar a todos los grandes entes de decisión y a sus instrumentos y se ejemplarizan en la aversión hacia todas las instituciones que son, por su propia naturaleza, expresión plástica de una concepción racional unitaria: monarquía, Ejército, Guardia Civil, Administración pública...

Estas corrientes de opinión claramente míticas propenden a la confusión sistemática del autogobierno con las revoluciones de tipo radical. La expresión última del autogobierno sería la supresión del Estado y la asunción de la totalidad de sus actividades por más reducidas comunidades, como podrían ser los entes locales. Si bien, con la excepción de Proudhon, no es fácil encontrar antecedentes doctrinales de esta pretensión, hay que recordar que ella tuvo en España su concreta expresión histórica en el movimiento cantonalista y que

proclamas como las de Fermín Salvoechea, líder del cantón gaditano, parecen cobrar una sorprendente vigencia.

El socialismo español, fundamentalmente encerrado en los moldes del guesdismo, no se ha planteado apenas en profundidad estas cuestiones, como en general evidencia la pobreza de la teoría marxista del Estado.

En la obra de los padres fundadores del socialismo español estas cuestiones se remiten a la esfera difusa y mágica del federalismo asociativo, lo que le permite, así, coincidir con el pensamiento radical y con el republicanismo histórico. Ciertamente se debe a Azaña el esfuerzo más convincente y brillante por renovar el pensamiento republicano, haciéndolo converger con aquella tradición liberal no moderantista a que antes nos hemos referido y abandonando los mitos pimargianos [sic]. De nuevo hemos de remitirnos a la discusión parlamentaria del Estatuto del 32.

3. ELABORACIÓN DEL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN

Los condicionamientos políticos en los que se acometió la elaboración del texto constitucional determinaron que el acuerdo alcanzado en torno al título VIII fuera un verdadero consenso apócrifo; es decir, asentado sobre la reserva mental y sobre la falta de voluntad de explicitar y profundizar en las consecuencias de las previsiones constitucionales⁹.

Se pueden sistematizar así las posiciones de las fuerzas políticas concurrentes en la elaboración del texto constitucional:

- a) Fraga, básicamente partidario de una mera descentralización administrativa que, prácticamente, no concurrió a la formación de ese consenso apócrifo y no dejó de manifestar sus reservas y desacuerdos respecto a este.
- b) El PSOE sostuvo su referencia utópica federal sin demasiada convicción en una posición formal similar a su sostenimiento de republicanismo. En un plano más pragmático, basculó entre el apoyo a las concepciones del nacionalismo catalán y la defensa de un esquema regional a la italiana. Es preciso reconocer que la búsqueda prioritaria del entendimiento con la Minoría Catalana por parte de UCD relegó los propósitos socialistas de organización territorial del Estado que, probablemente, deberían haber merecido una mayor atención y en los

⁹ Las negociaciones de la ponencia para el título VIII comenzaron la tarde del martes 15 de noviembre de 1977, bajo la presidencia de Miquel Roca.

que, quizás, hubiera sido posible desentrañar ciertas líneas de coincidencia con las pretensiones de UCD¹⁰.

- c) El nacionalismo catalán se pronunció de acuerdo con la tradición que antes hemos descrito, exclusivamente preocupada por la conquista de sus objetivos particularistas, si bien obvias razones de oportunidad política le llevarían a defender la generalización de las fórmulas de autogobierno.
- d) El Partido Comunista. Presentó en todo momento un frente común con la Minoría Catalana. Pertenecer al ámbito de la conjetura el discernir en qué medida ello puede deberse a la pertenencia al PSUC del ponente comunista o respondía a una concepción radical extrema que pudiera inscribirse en una estrategia global de desmedulación del Estado.
- e) UCD evidenció penosamente en el trabajo constitucional, la ausencia de un esquema propio suficientemente debatido y clarificado y la consiguiente carencia de una estrategia para servirlo. Se intentó, por una parte, sugerir un sistema a la italiana y, por otra, encajar la especificidad catalana de difícil cabida en aquel sistema. Fruto de ambas pretensiones puede calificarse el resultado del título VIII, en el que se pretende dar acogida a unos supuestos especiales y remitir, residualmente, el resto del país a la puesta en marcha de un esquema regional a la italiana que podría ser la modalidad más desarrollada de la herencia liberal, como hemos dicho, única concepción global auténticamente autonomista, con algunas salvaguardias formales del principio de igualdad.

Los defectos manifiestos del título VIII fueron prontamente advertidos. Imperativos coyunturales impidieron su corrección en la Comisión Mixta como en algún momento se pretendió¹¹.

¹⁰ «Eso fue un tema recurrente en mí. Yo tenía la obsesión de que nos pusiéramos de acuerdo con el Partido Socialista en el tema territorial. Porque en el tema territorial entre la derecha y la izquierda no hay un abismo» (Entrevista de la autora con Pérez-Llorca de 9 de abril de 2015). José Pedro Pérez-Llorca se refiere a la cuestión del reparto de competencias.

¹¹ Sus palabras traslucen el descontento del autor ante el resultado final, que fue incrementándose con los años ante la deriva del proceso autonómico: «Yo creo que el tema autonómico es el gran error. El gran fallo en el diseño. Ese error es comprensible porque nos encontramos con lo que nos encontramos. Yo era crítico en algunas cosas, y ahora soy crítico además dado el devenir de los acontecimientos. Pero me pregunto

4. LA ELABORACIÓN DE LOS ESTATUTOS

4.1. *El Estatuto catalán*

Mucho antes de que la Constitución fuera un texto normativo, el nacionalismo catalán, basándose en determinadas cláusulas del proyecto constitucional en trámite, puso en marcha un mecanismo de elaboración del Estatuto que, con ligeras variantes, ha venido después repitiéndose en otros territorios de la Nación.

La iniciativa, convocatoria y redacción del Estatuto se verificó a impulso exclusivo de nacionalistas y comunistas; los restantes grupos fueron incapaces de resistir este requerimiento, animado, además, por la presión ambiental de los medios de comunicación. El Gobierno, el partido mayoritario, los «estados mayores» de los partidos nacionales, permanecieron prácticamente ajenos al proceso; incluso con una información deficiente de este. Fue, sin duda, en UCD donde la desconexión se produjo de manera más flagrante y fue, también, UCD la que en Cataluña dio más claras muestras de verse arrastrada por un proceso al que había sido ajena¹².

Tal proceso concluye en la redacción del proyecto de Sau, deficiente, anti-constitucional e hipócrita, que, sin embargo, es inmediatamente sacralizado por los nacionalistas, la izquierda y los medios de comunicación. Aún sin la aprobación del texto constitucional y, por tanto, de manera probablemente ilegal —o cuando menos, manifiestamente *extra legem*—, los parlamentarios catalanes se reúnen en asamblea y en discusiones públicas, con fuerte carga demagógica, se agudiza ese proceso de sacralización del proyecto, descalificando cualquier tentativa de aproximación crítica a este, como pretensión de obstaculizar el autogobierno catalán. Todo ello compatible con una generalizada ignorancia del contenido concreto de la norma.

si dadas las condiciones de presión y temperatura en las que estábamos se hubiera podido hacer una cosa muy distinta. No lo sé». Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

¹² Los parlamentarios de UCD y Centristas Catalanes (CC-UCD) habían participado en la redacción del anteproyecto de Sau. Cuando UCD central publicó los motivos de desacuerdo al texto se levantó una tormenta política y de opinión pública en Cataluña acusando al Gobierno y a UCD de *anti-estatut*. Los centristas catalanes se vieron en la tesitura de apoyar al partido, y aparecer ante la fuerte opinión pública como contrarios al texto (lo que les pasaría factura ante próximas elecciones), o defender el Estatuto, lo que generó división interna en el partido entre mandos y diputados regionales.

Finalmente, aprobada ya la Constitución y tras un forcejeo con Tarradellas¹³, se verificó un acto cuasi religioso con fuerte carga de simbolización irracional —un acto podríamos decir de «coranización» del proyecto— en el que nuestros diputados, que a pesar de todo habían mantenido reservas y enmiendas, se ven obligados por esa presión ambiental a dar un voto positivo y unánime al Estatuto.

Casi es innecesario advertir que, a lo largo de toda la discusión del Estatuto, nadie ha planteado la incidencia o conveniencia de este desde la perspectiva de la organización general del Estado español. Incluso otros temas ajenos a esa problemática, como la organización interna de los poderes catalanes, tampoco recibieron un tratamiento mínimamente racional, probablemente por el terror de que su discusión pudiera poner en riesgo ese clima de unanimidad sentimental de que se quiso rodear al Estatuto.

Por último, es de señalar que mientras este proceso se desarrollaba coincidente en el tiempo con el del consenso constitucional, la izquierda y los nacionalistas ni quieren, ni buscan, ni aceptan el consenso estatutario con UCD, sino que practican una política de permanente coacción y desprecio hacia nuestra posición minoritaria.

4.2. *El Estatuto vasco*

El mucho madrugar de los catalanes inquietó al PNV y al entonces abertzale Sr. Benegas, quienes pusieron en marcha el proceso imitativo del catalán, abreviado en el tiempo. El Estatuto de Guernica se redactó en las mismas condiciones ya descritas, solo que en menos tiempo y, si cabe, con menor grado de reflexión¹⁴.

Sobre las notas sociopolíticas reseñadas, añadiríamos dos factores operantes en el ánimo de los estatuyentes vascos:

- a) «No vamos a ser menos que los catalanes».
- b) «Vamos a conseguir que el nuestro vaya más deprisa». Esta última nota determinó el flete de una aeronave que permitió la entrega del estatuto vasco una hora antes que el catalán.

¹³ Josep Tarradellas, presidente de la Generalitat, no compartía la urgencia estatutaria de los parlamentarios catalanes y se manifestó en numerosas ocasiones contrario a esos trabajos.

¹⁴ El anteproyecto del texto vasco, conocido como el Estatuto de Guernica, fue redactado por los parlamentarios vascos entre noviembre y diciembre de 1979.

4.3. Resumen

Las características del proceso estatutario vasco y catalán pueden sintetizarse, pues, en las siguientes notas:

- a) Total carencia de planteamientos de globalidad y desdén hacia las exigencias de constitucionalidad.
- b) Dialéctica exclusivamente nacionalista: la expresión óptima de autogobierno sería desaparición del Estado central en Cataluña y el País Vasco.
- c) Desprecio del consenso, haciendo abstracción de la posterior negociación necesaria del Estatuto en Madrid.
- d) Sacralización del proceso estatuyente y «coranización» del texto¹⁵.

5. LA NEGOCIACIÓN DE LOS ESTATUTOS

5.1. Los estatuto vasco y catalán

De resultas del proceso descrito en los párrafos anteriores, el Gobierno se «encontró» con los proyectos estatutarios sobre la mesa sin haber dispuesto de una previa capacidad de influencia en su gestación¹⁶. Este dato, unido al esquema pactista previsto en la Constitución para la tramitación de dichos estatutos, convertía la discusión estatutaria en una confrontación del bloque

¹⁵ José Pedro Pérez-Llorca emplea el término «coranización» para referirse a la actitud de los parlamentarios catalanes, reacios a cualquier tipo de modificación del anteproyecto original. Esto originó una tensión que dañó la imagen y la intención del Gobierno de UCD ante el tema autonómico.

¹⁶ Pérez-Llorca enfatiza que se «encontraron» con los textos porque apenas formado el nuevo Gobierno de UCD, tras las elecciones del 1 de marzo de 1979, los partidos nacionalistas presionaron para la rápida tramitación de los anteproyectos, que no solo se habían redactado al mismo tiempo que la Constitución (y contenían algunos matices inconstitucionales), sino que habían transcurrido ya los dos meses de plazo que se contemplaban en la Constitución para que textos de esa naturaleza fuesen tramitados. El Gobierno se planteó invalidarlos para obligar a una nueva elaboración, pero el peso histórico y político de la cuestión estatutaria, así como la violencia terrorista que también golpeaba en aquellos meses, les hizo inclinarse por continuar con la tramitación, obviando la cuestión procesal y confiando en que la aprobación de los textos contribuyera a consolidar el régimen democrático que inauguraban.

«nacionalista-izquierdista» con el partido mayoritario; de la oposición frente al Gobierno; de la región contra el Estado nacional y contra Madrid. La mezcla explosiva de estos ingredientes fue animada con las invocaciones a la «dignidad regional» presuntamente humillada en la medida en que se pretendiera someter a discusión al texto presentado. La frase «el estatuto sin recortes» ejemplariza suficientemente esta actitud mental. Continuábamos, pues, en el ámbito de la autonomía concebida como supuesta conquista arrebatada a un ente abstracto radicado en Madrid. De nada valieron, frente a este planteamiento, las consideraciones que trataron de desviar esa dialéctica, centrándola en la necesidad de elaborar estatutos que tuvieran en cuenta el contexto global del Estado y que se insertaran armónicamente en él. Para hacer valer tan razonables pretensiones hubo de imponerse la técnica de la negociación secreta que, tras tensos forcejeos, permitió estudiar, primero, el Estatuto vasco, y, luego, el catalán. (Recuérdese que en su radical insolidaridad el bloque «izquierdista-nacionalista» ni siquiera ofreció una fórmula que pacificara el problema de la discusión sucesiva de los estatutos).

Fruto de estas negociaciones, fueron los textos finales de los estatutos vasco y catalán, sobre cuya consecución se pueden formular las siguientes dos precisiones:

- a) El acuerdo fue posible porque las concesiones del bloque izquierdista-nacionalista, los denunciados «recortes», se hicieron en secreto, y porque las fuerzas que los aceptaron tuvieron la suficiente autoridad sobre sus bases y el suficiente acompañamiento informativo para convertir en políticamente verdadera la afirmación radicalmente falsa de que no se habían recortado los estatutos. Como tantas otras veces en nuestro país, la polémica se estableció sobre afirmaciones formales, sobre eslóganes, y no sobre la confrontación de los textos, por lo cual aquella afirmación de intangibilidad de los proyectos no se vio apenas desmentida¹⁷.

También importa subrayar que las concesiones mayores fueron hechas, en ambos casos, por los partidos nacionalistas y, después, endosadas por el Partido Socialista. En uno y otro caso, el Partido Socialista,

¹⁷ La defensa a ultranza de los anteproyectos originales llevó a muchos parlamentarios nacionalistas a no enfatizar los cambios que, *de facto*, se llevaron a cabo en esas semanas de negociación con el Gobierno de UCD, y mostrarse ante la opinión pública satisfechos y asegurando que los estatutos «no se habían recortado» y se había preservado el espíritu originario de los textos. Cambios que principalmente fueron dirigidos a ajustar los textos a los parámetros constitucionales.

como estructura nacional, se mantuvo al margen de la negociación estatutaria real, cediendo el protagonismo a sus líderes regionales, quienes, a su vez, se manifestaban tributarios de las posiciones de los «cabezas de fila» nacionalistas. Así pues, el bloque izquierdista-nacionalista asumió en estas negociaciones el rol de titular de la legitimidad del nacionalismo histórico en la construcción de la autonomía, circunstancia que los negociadores de UCD bautizamos entonces como la teoría de «los dueños del negocio», expresión de la que echaremos mano más adelante.

- b) Los textos resultantes, aun suponiendo una evidente mejora en técnica y contenido sobre su literalidad original, son ambiguos, imprecisos y, en muchos puntos, abiertos a una negociación posterior. Está justificado y era necesario el esfuerzo que condujo a su consecución, pero no se puede ocultar la evidencia de que mantienen abierta la tensión dialéctica periferia-Madrid de cara a la explicación de sus normas e institucionalización del conflicto en la discusión de cada competencia y de cada transferencia concretas, con el indeseable resultado indirecto de que pueden contribuir así a consolidar a largo plazo la justificación lógica e histórica y, consiguientemente, el espacio político de los partidos nacionalistas.

5.2. *El Estatuto gallego*

La composición de las fuerzas políticas gallegas era, como es sabido, radicalmente distinta de la de los supuestos vasco y catalán: no existía representación parlamentaria nacionalista y se registraba una abrumadora mayoría de UCD. El punto de partida era positivo, toda vez que el Estatuto presentado originalmente no incurría en la flagrante inconstitucionalidad de los otros dos, y era más genuinamente autonomista en cuanto que respondía a una concepción más cooperadora con las provincias y con el Estado. En su confusísimo proceso de elaboración, había desempeñado un importante papel un sector de la UCD gallega, si bien sin coordinación alguna con el Gobierno o con las esferas nacionales del partido. La negociación se presentaba más fácil sobre el papel. Ocurrió todo lo contrario: se agotó el plazo constitucional y se llegó, por vez primera, a un Estatuto aprobado por mayoría.

Fueron varias las causas de este resultado: en primer término, una menor atención del Gobierno hacia el problema; después, la constante división de los representantes de la UCD gallega; en fin, lo que podríamos llamar inexistencia del «dueño del negocio». Este último factor merece una explicación más detallada.

En el momento de iniciarse la negociación gallega se conocía ya que Andalucía y eventualmente otras regiones iban a intentar el camino del art. 151 y se conocían también proyectos de estatuto instrumentados por esa vía que, básicamente, reproducían el texto catalán. Nos encontrábamos, pues, en el momento más crucial para, o bien sancionar y legitimar con nuestra actitud en una región de dominio hegemónico de UCD el proceso disgregador de expansionismo nacionalista, o para intentar otra impostación que supusiera una reconducción del proceso autonómico.

Por razones que el curso de los acontecimientos ha ido acreditando cada vez como más válidas, se optó laboriosamente por la segunda de las opciones y se llegó, de acuerdo con el PSOE, a una fórmula que implicaba la asunción de estos dos principios:

- a) Presentación formal equivalente (PFE)¹⁸.
- b) Cláusula de racionalización (CdR)¹⁹.

La sincera asunción de este acuerdo por parte de quienes lo convinieron hubiera permitido a cualquier negociador, seguro de sí mismo, adoptar una

¹⁸ La presentación formal equivalente es un eufemismo empleado por Pérez-Llorca para implantar el primer «estatuto tipo» que habían redactado desde Presidencia. Esta fue una de las opciones fallidas de UCD para lograr la racionalización del proceso autonómico, consistía en un borrador de estatuto según la vía de acceso a la autonomía establecida en el art. 143 de la Constitución, donde cada comunidad autónoma incluiría sus especificidades propias, asegurándose así el Gobierno de la constitucionalidad de los textos y la consecución ordenada del proceso. Los centristas gallegos rechazaron esta opción cuando se les presentó en la Moncloa el 26 de octubre de 1979, en una reunión presidida por José Pedro Pérez-Llorca, y la consideraron «degradante».

¹⁹ La cláusula de racionalización era otra de las opciones que formaban parte de la política del Gobierno para lograr la racionalización del proceso autonómico y armonizar las competencias compartidas. Consistía en incluir en el art. 32 del anteproyecto del Estatuto gallego una cláusula que remitía a futuras leyes la delimitación y el ejercicio de las competencias concurrentes. El texto fue originariamente redactado por Pérez-Llorca, aunque sufrió varias modificaciones, y decía así: «Para el ejercicio de las distintas competencias cuya titularidad se reconoce a la Comunidad Autónoma en el presente Estatuto y a fin de delimitarlas con las que de acuerdo con la Constitución y el mismo correspondan al Estado en las mismas materias, se aprobarán por las Cortes Generales las oportunas leyes que fijarán el alcance de las competencias que en cada caso correspondan a la Comunidad y al Estado». La mayor parte de los centristas y socialistas gallegos se opusieron a la introducción de este texto, acusando al Gobierno de discriminar a Galicia. Se suspendieron los trámites para la aprobación del proyecto.

postura airosa, ya que la PFE propiciaba una subida de los techos autonómicos y un lenguaje análogo al del Estatuto catalán, sin incurrir en el riesgo del proceso abierto de conflicto permanente antes descrito, en virtud de la CdR, igualmente susceptible de una explicación satisfactoria.

La negociación puso de manifiesto, sin embargo, la incapacidad de los representantes centristas para asumir la defensa de la CdR sin sentirse cubiertos por los socialistas. A su vez, los dirigentes centrales del PSOE no fueron capaces de comprometer esta responsabilidad sin contar con los socialistas gallegos y, sucesivamente, estos actuaron buscando la cobertura del PCE y de las fuerzas gallegas extraparlamentarias, que impulsaron una movilización popular de relativa importancia, magnificada por los medios informativos. Por encima de la legitimidad democrática y contra ella, se impuso, paradójicamente, una legitimidad nacionalista, carente de expresión parlamentaria. Los negociadores no eran ya «dueños del negocio». Se optó por forzar la salida y en la misma mañana siguiente de una noche tensa se podía advertir que tanto la UCD nacional como la UCD gallega vacilaban temerosamente por haber impuesto la legitimidad democrática, mientras que las fuerzas minoritarias extraparlamentarias se envalentonaban crecientemente, con el auxilio del voto negativo del PSOE. Fue un momento quizás históricamente importante en el que dio un paso de gigante el proceso del nacionalismo disgregador como inspirador único y fuente de legitimidad exclusiva del hecho autonómico.

6. PROCESOS AUTONÓMICOS POSTERIORES

El resultado del referéndum andaluz ha tenido la virtud de poner estrepidamente de manifiesto el proceso descrito en los apartados anteriores, en una región carente de cualquier tradición regionalista y cuya burguesía no había manifestado históricamente ninguna veleidad de esta naturaleza²⁰. Intentar atribuir la dimensión de los resultados a los errores indudables del Gobierno o del partido mayoritario sería una forma de trivializar su significación. Lo cierto es —más allá de ese dato circunstancial— que toda la izquierda

²⁰ En Andalucía el referéndum del 28 de febrero de 1980 se planteó como un referéndum sobre la vía de acceso a la autonomía, pero fue recibido como un referéndum sobre la autonomía y la postura de UCD —que pidió el no para la vía del 151—, como una oposición al estatuto. El capítulo andaluz se cerró con la victoria del «sí» en todas las provincias excepto en Almería, lo que implicaba el fracaso de la opción del 151, pero el que fracasó fue el Gobierno, cuya propuesta política fue clamorosamente rechazada y no entendida.

andaluza y gran parte de la derecha, aun la implicada en responsabilidades parlamentarias, han hecho suya de forma sumisa e irreflexiva la pauta de comportamiento de los nacionalismos disgregadores. Otra vez se ha presentado la autonomía como una reivindicación frente a un poder abstracto, como algo que hay que arrancar de Madrid y arrancarlo deprisa, considerando exclusivamente los problemas e intereses —reales, ficticios o manipulados— de la propia región. Se ha sacralizado la unidad de la región, desacralizando, al mismo tiempo, la unidad de España.

De manera más explícita que en el caso gallego, el proceso andaluz ha significado una contestación abierta de las reglas constitucionales. No de otra manera se puede calificar la terquedad con que algunos políticos andaluces pretenden mantener viva la tramitación por el camino del art. 151, e imputar a la Ley de Modalidades del Referéndum condiciones y requisitos que están claramente implícitos en la propia Constitución.

El avance hacia la ruptura que significó el proceso del Estatuto gallego se ha reproducido y agravado en el caso andaluz, circunstancia subrayada por la conducta ciudadana en el día del referéndum (violencia, coacciones, declaraciones de los líderes tras el recuento, etc.).

7. LAS ELECCIONES VASCAS

Desde una y otra perspectiva ideológica, el resultado de las elecciones vascas²¹ ha sido unánimemente glosado como el triunfo de los nacionalismos frente a las formaciones políticas descalificadamente tildadas de estatistas o estatales. Se confirma con ello que el esquema autonómico puesto en marcha no significa, como pudiera creerse, el triunfo y la consiguiente extinción política de los partidos nacionalistas, sino la apertura de una cantera de la que van a intentar seguir extrayéndose materiales en la mayor cantidad posible, se socave lo que se socave.

8. LA SITUACIÓN ACTUAL

La resultante básica de este primer año de política autonómica se salda, pues, con un triunfo casi absoluto del modelo ideológico del nacionalismo

²¹ Las primeras elecciones autonómicas vascas se celebraron el 9 de marzo de 1980 y proclamaron al PNV como vencedor con 25 escaños, seguido por HB con 11 escaños, el PSOE con 9, EE con 6 y UCD también con 6, AP con 2 y el PCE-EPK con 1.

disgregador. Este triunfo se presenta claro, respecto de dicho modelo, en Cataluña; agravado en el caso vasco por la legitimación implícita que supone del hecho terrorista; e ideológicamente también enturbiado en casos como el gallego, el andaluz y algunos de los que están por venir, por unos aditamentos tercermundistas, propios de las luchas de liberación anticolonial, que aún subrayan los perfiles más peligrosos e insolidarios del proceso.

La izquierda estatalista —y singularmente el PSOE— intenta hacer frente al proceso enmascarando su evidente *fuite en avant*, con el retorno a sus orígenes radicales y, por tanto, mitológicamente federalistas o cantonalistas. En segundo lugar, como consecuencia de lo expuesto, sigue sin presentarse alternativa global alguna al modelo autonomista basado en el esquema liberal no moderantista defendido por UCD e insuficientemente explicado por esta.

En tercer lugar, izquierda y derecha han advertido cómo el autonomismo, aun asumido desde esa óptica nacionalista radical, está resultando, al menos en estas consultas parciales, un estupendo catalizador de votos. Así crecen a derecha y a izquierda los intentos de capitalizar esta posición. El fenómeno se presenta meridianamente claro fuera de los dos grandes partidos y, lógicamente, también va tornando un peligroso arraigo en su seno. Hoy, por ejemplo, serán muchos los diputados centristas que estiman que su futuro político personal pasa por la creación de partidos nacionalistas, sea en Galicia, Canarias, Extremadura, Valencia, Baleares, Aragón... Esta consideración oportunista se disfraza con una lectura de la realidad española, según la cual el *cleavage* principal sería la salvaguarda del modelo de sociedad occidental; y para evitar el triunfo de la izquierda sería necesario tomar la dirección del nacionalismo, gobernando desde una gran confederación de partidos nacionalistas, parcialmente articulados organizativamente en el caso de los nacionalismos de UCD.

El 8 de abril²² nos encontraremos ante una verdadera divisoria de aguas. Para esa fecha el Gobierno y el partido deberán decidir si intentan imponer y, en ese caso, con qué medios, estrategia y aliados, el modelo autonómico liberal; si asumen la dirección de la moda nacionalista; si adoptan una posición de inhibición o de actuación puntual, caso por caso, o, finalmente, si pretenden hacer todo al mismo tiempo. Las experiencias gallega y andaluza, y lo que se va conociendo de las valenciana, canaria, aragonesa y balear, parecen indicar que la actual UCD (y nada hace pensar que el 8 de abril no sea la misma) no tiene capacidad política por sí sola, ni en la sola compañía de Alianza Popular, para determinar o reconducir este proceso.

Las alternativas reales son, pues, tres:

²² El autor escribe en 1980.

- a) Cambiar de objetivos.
- b) Incrementar los aliados.
- c) Asumir el enorme costo de continuar como hasta ahora, sin que ello suponga la garantía del resultado final, por encima de instrumentaciones técnicas o de procedimientos.

La gran decisión consiste en resolver cuál de las dos cuestiones que parecen superponerse en este momento de la política española —el modelo de sociedad y la organización del Estado— debe ser objeto de una consideración prioritaria.

A mi juicio, en una situación económica como la que atravesamos y dados los condicionamientos internacionales que nos circunscriben, el modelo de sociedad no está realmente en peligro, por lo que no parece necesario recurrir a la potenciación de los nacionalismos para preservarlo. Si traspasamos la anécdota de los radicalismos verbales, habremos de reconocer que no se da en este momento por parte de las grandes fuerzas de la izquierda una contestación global y revolucionaria del modelo de sociedad como la había en 1936.

De otro lado, y aun cuando no se coincida en el diagnóstico anterior y se crea que el modelo de sociedad libre está efectivamente en peligro, habrá de convenirse que tal peligro no provendría tanto de unas elecciones generales ganadas por la izquierda o de una toma de poder por el partido socialista, y sí podría en cambio aproximarse mucho más dicho peligro por la creación de compartimentos estanco de poder en los que parcelas importantes de fuerza o de decisión podrían más fácilmente caer en manos de quienes sostienen una visión radical o revolucionaria de la sociedad. Esta afirmación no es una mera especulación teórica: en las actuales circunstancias y con el actual sistema electoral no es concebible la presencia de una minoría revolucionaria significativa. Esta presencia, en cambio, es ya hoy una realidad en el Parlamento vasco y lo sería con toda seguridad en los parlamentos andaluz, canario e incluso gallego.

Por tanto, una miope unión sagrada de los nacionalismos, en defensa básicamente de unos intereses —lo que podríamos llamar la política del «bloque burgués»—, sería precisamente la que significaría un mayor peligro para el modelo de sociedad.

Por el contrario, el modelo de Estado sí se presenta en una situación de peligro nada teórico. En este momento hay un absoluto predominio en el plano ideológico de lo que en este documento denominamos «nacionalismo disgregador». La generalización de autonomías «a la catalana» es inviable e incompatible con las exigencias mínimas de racionalidad propias de un Estado moderno; determinaría una fragmentación atomizada del poder político; haría inviable el funcionamiento de la Administración y los servicios públicos, y propiciaría una consideración y tratamientos separados de los problemas de los

distintos territorios, imposible de reconducir a su contemplación global. Semejante dialéctica determinaría un crecimiento incesante de la fuerza electoral de los nacionalismos y una radicalización paulatina de sus objetivos. Innecesario es concluir que semejante camino no permite asegurar la perduración del sistema democrático en nuestro país.

Desde un punto de vista de partido, el proceso conduciría, en primer término, a la formación de partidos nacionalistas de centro en todas las regiones (la generalización del modelo del PNV) de muy difícil ensamblaje entre sí. Y correlativamente la deserción y radicalización hacia la derecha de un segmento importante de nuestro electorado. Por ambas vías, el espacio político de UCD tendería inexorablemente a disminuir hasta ponerse en trance de supervivencia.

Ante tal situación se impone una exploración exhaustiva y a fondo de las posibilidades de un gran acuerdo formal con el Partido Socialista sobre la estructural final del Estado. La prioridad parece absoluta, es decir, no susceptible de relativización. No se puede hablar de precios caros o baratos cuando los bienes que se pretenden adquirir a costa de ese precio, son, sencillamente, la conservación de la unidad del país y de su identidad nacional unitaria, el mantenimiento del sistema democrático y, secundariamente, la supervivencia de UCD como partido. Este acuerdo requeriría probablemente volver a sacar del gueto al Partido Comunista y constituiría la gran prueba de fuego sobre los objetivos reales de este partido. Sin tal acuerdo, el campo de nuestras posibilidades se restringe a las otras dos opciones apuntadas, manifestamente insatisfactorias. Obtenido el acuerdo, la manera de llevarlo a cabo sería relativamente simple: bien mediante una reforma constitucional que no fuera seguida de referéndum, bien mediante un desarrollo legislativo razonable y acordado del título VIII, o bien mediante una conducción pactada del resto del proceso autonómico.

La eficacia jurídica y política de estos tres procedimientos va disminuyendo desde el primero hasta el tercero. El coste político del primero sería evidentemente mayor. Y el de los otros dos, parangonables entre sí.

El 8 de abril vence un plazo importante. El 12 de abril comienza la tramitación del Estatuto asturiano, que puede convertirse en otro importante test en esta materia. El espacio político real para solucionar esta cuestión es, pues, el que media entre el 21 de marzo y el 7 de abril: 18 días que pueden ser tan importantes para la historia de España, como los que tardó Fernando VII desde que regresó al país hasta que abolió la Constitución de 1812.

Bibliografía

Blanco Valdés, Roberto (2014). *El laberinto territorial español: del cantón de Cartagena al secesionismo catalán*. Madrid: Alianza.

- Calvo-Sotelo, Leopoldo (1990). *Memoria viva de la Transición*. Barcelona: Plaza & Janés / Cambio 16.
- Camacho, Ignacio (2024). La Constitución es inocente. *ABC*, 5-11-2024. Disponible en: <https://paralalibertad.org/la-constitucion-es-inocente/>.
- Cosgaya García, Jaime (2014). Antonio Fontán y el proceso autonómico: una hoja de ruta desestimada. *Nueva Revista de política, cultura y arte*, 150, 148-159. Disponible en: <https://www.nuevarevista.net/antonio-fontan-y-el-proceso-autonomico-una-hoja-de-ruta-desestimada/>.
- Garrido López, Carlos (2023). *Del centralismo a la generalización de las autonomías. La práctica del principio dispositivo*. Pamplona: Aranzadi.
- Pelaz López, José-Vidal (2011). *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Pérez Herrera, Gema (2020). *José Pedro Pérez-Llorca, una biografía política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez-Llorca, José Pedro (1998a). La Constitución vista por un abogado. En Gabriel Cisneros Laborda y Miguel Herrero de Miñón (coords.). *20 años después: la Constitución cara al siglo XXI* (pp. 127-154). Barcelona: Taurus.
- Pérez-Llorca, José Pedro (1998b). Veinte años después. Reflexiones de los Padres Constituyentes. *La Constitución Española de 1978, 20 años de democracia* (pp. 3-44). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez-Llorca, José Pedro (2003). ¿Balance o liquidación? En *Reflexiones de los ponentes de la Constitución española, 1978-2003: 25 aniversario de la Constitución* (pp. 195-220). Pamplona: Aranzadi.
- Pérez-Llorca, José Pedro (2015). Constitución sin ira. *El País*, 15-11-2015. Disponible en: https://elpais.com/politica/2015/11/06/actualidad/1446833574_481569.html.
- Pérez-Llorca, José Pedro (2018). Pérez-Llorca cree que el «gran error» de la Constitución es la regulación de la enseñanza y de las lenguas. *La Vanguardia*, 10-1-2018. Disponible en: <https://bit.ly/4gq9T86>
- Pérez, Pablo y Pelaz, José Vidal (2020). UCD y la Ley de Autonomía Universitaria: Una misión imposible (1977-1982). *Historia del presente*, 36, 9-28. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/hdp.36.2020.40337>.
- Rodríguez-Flores, Vega (2021). No solo el 23F. El PSOE y la racionalización autonómica (1978-1982). *Historia y Política*, 45, 265-294. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/hp.45.10>.
- Schmitt, Carl (1996). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza.
- Solé Tura, Jordi (1985). *Nacionalidades y nacionalismos en España, autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid: Alianza.

Fuentes documentales

- (AGUN). Fondo José Pedro Pérez-Llorca, JPPL/263, Archivo General de la Universidad de Navarra.
- (ALCS). Archivo personal de Leopoldo Calvo-Sotelo.