

JOSÉ PEDRO  
PÉREZ-LLORCA  
Una biografía política

GEMA PÉREZ HERRERA



Derecho Público



JOSÉ PEDRO PÉREZ-LLORCA  
UNA BIOGRAFÍA POLÍTICA

## CONSEJO ASESOR DE LA COLECCIÓN DE DERECHO PÚBLICO

Directora

**Yolanda Gómez Sánchez**

Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia,  
Catedrática Jean Monnet, *ad personam*, de la Unión Europea

**Manuel Aragón Reyes**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

**Enrique Arnaldo Alcubilla**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

**Francisco Balaguer Callejón**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet, *ad personam*, de la UE.

**Andrés Betancor Rodríguez**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

**María José Cíaurriz Labiano**, Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado de la UNED.

**Miguel Ángel Collado Yurrita**, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario y Rector de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**Juan Damián Moreno**, Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Autónoma de Madrid.

**Carlos Fernández de Casadevante Romani**, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

**Teresa Freixes Sanjuán**, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona y Catedrática Jean Monnet, *ad personam*, de la UE.

**Eugeni Gay Montalvo**, Abogado.

**José María Gil-Robles Gil-Delgado**, Catedrático Jean Monnet, *ad personam*, de la UE y Presidente de la Fundación Jean Monnet pour l'Europe.

**Vicente Gimeno Sendra**, Catedrático de Derecho Procesal de la UNED.

**Doctora Tania Groppi**, Catedrática de Derecho Público de la Universidad de Siena.

**Emilio Jiménez Aparicio**, Abogado.

**Diego Manuel Luzón Peña**, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Alcalá de Henares.

**Fernando Martín Díz**, Profesor Titular de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca.

**Elisa Pérez Vera**, Catedrática de Derecho Internacional Privado de la UNED.

**Doctor Nuno Piçarra**, Professor of EU Justice and Home Affairs Law de la Nova Universidad de Lisboa.

**Miguel Recuerda Girela**, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada.

**José Suay Rincón**, Catedrático de Derecho Administrativo y Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

**Antonio Torres del Moral**, Catedrático Emérito de Derecho Constitucional de la UNED.

**Lorenzo Martín-Retortillo Baquer**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense.

# JOSÉ PEDRO PÉREZ-LLORCA

## Una biografía política

---

GEMA PÉREZ HERRERA



---

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES  
MADRID, 2020

Primera edición: agosto de 2020



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

En la página web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, [www.boe.es](http://www.boe.es), apartado de *publicaciones*, se incluyen las instrucciones para envío de originales, normas para su presentación y modelo de solicitud de publicación en esta colección que el autor deberá cumplimentar.

La AEBOE no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los originales publicados.

© Gema Pérez Herrera

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales para esta edición.

NIPO AEBOE papel: 090-20-046-5

NIPO AEBOE PDF: 090-20-047-0

NIPO AEBOE ePUB: 090-20-048-6

NIPO CEPC papel: 091-20-015-1

NIPO CEPC PDF: 091-20-016-7

NIPO CEPC ePUB: 091-20-017-2

ISBN: 978-84-340-2647-6

Depósito legal: M-16905-2020

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

*A José Pedro Pérez-Llorca y a Manuel Pérez López,  
a quienes tanto les hubiese gustado ver este libro impreso  
y a quienes tanto deben estas páginas, in memoriam.*



# ÍNDICE

	Páginas
PRÓLOGO .....	15
AGRADECIMIENTOS .....	21
I. INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA .....	23
1.1 Una familia gaditana .....	23
En la caletilla de Rota .....	23
Don Leonardo Rodrigo .....	24
La familia Pérez Rodrigo .....	27
Entre mucetas amarillas .....	30
1.2 Años universitarios (1958-1963).....	31
Inquietudes de una generación .....	31
El primer «Felipe».....	33
Un estudiante de izquierdas .....	36
Fin de «la Fiesta» .....	41
1.3 Inicios en la vida profesional .....	42
Diplomático, Letrado, empresario y abogado (1964-1973).....	42
El Club de estudios Jovellanos.....	45
La Operación Pimpinela.....	47
1.4 El Partido Popular y el proyecto del centro.....	50
Multiplicidad de orígenes.....	50
El segundo Jovellanos .....	49
La Unión Electoral para la Democracia .....	54

	Páginas
El Partido Popular .....	55
El Centro Democrático.....	60
La batalla por el Centro.....	62
Las cuarenta y ocho horas de Calvo-Sotelo .....	64
<b>II. LA FORJA DEL POLÍTICO: TRABAJOS Y VIDA PARLAMENTARIA EN LA LEGISLATURA CONSTITUYENTE .....</b>	<b>67</b>
2.1 Un jurista en las Cortes .....	67
Secretario y portavoz del Grupo Parlamentario de UCD .....	67
«Jaula de grillos».....	69
«Toda la democracia estaba allí» .....	71
Los trabajos de las Cortes .....	73
«La asamblea ni gobierna ni deja gobernar».....	77
«Una Constitución en miniatura».....	81
«El zorro plateado» .....	82
2.2 La Ponencia Constitucional.....	84
La entrada en la Ponencia .....	84
Ideas para una Constitución .....	85
El tejido constitucional.....	89
La urdimbre.....	91
La trama .....	94
Primeras puntadas autonómicas .....	104
El fallo en el diseño.....	109
Últimas tuercas.....	114
Una apuesta confiada .....	117
La Constitución revisitada.....	118
2.3 Y el péndulo se paró en el centro .....	122
UCD: de coalición a partido.....	122
El I Congreso.....	125
Las elecciones de 1979.....	126
<b>III. MINISTRO DE LA PRESIDENCIA.....</b>	<b>129</b>
3.1 En Presidencia.....	129
De la victoria electoral a la «embestidura» parlamentaria.....	129
Ministros sin asiento. ....	133
El Ministerio.....	137
Los grandes proyectos del Ministerio. ....	139
Operación confianza: cincuenta días de desgaste. ....	147
El incidente Pérez-Llorca.....	153

	Páginas
3.2 La cuestión autonómica.....	159
Un encargo personal.....	159
¿Restauración, sustitución o reforma? .....	163
El estudio de los textos.....	165
Los Motivos de Desacuerdo.....	169
La negociación de los estatutos del País Vasco y Cataluña.....	175
Las noches blancas del Estatuto de Guernica .....	176
Los catalanes no quieren ir a la Moncloa.....	182
Los cambios que promovió UCD.....	186
3.3 El diseño del proyecto autonómico .....	191
Otoño de 1979.....	191
Un acuerdo con el PSOE.....	193
UCD: el diseño de una política autonómica.....	194
3.4 El Estatuto gallego. ....	201
El primer escalón del proyecto autonómico.....	201
Desconcierto en la Moncloa.....	204
El avión y la Transitoria .....	206
«Aldraxe» .....	208
Palabras «en retirada» .....	210
IV. 1980. EL AÑO DE LAS TRES CRISIS .....	215
4.1 Primera crisis: el pulso por el modelo autonómico.....	215
Los reajustes de enero. ....	215
La reforma del calendario de desarrollo constitucional. ....	218
UCD murió en Andalucía.....	221
Una pregunta poco valorativa.....	223
La campaña .....	224
El triunfo del nacionalismo disgregador .....	227
4.2 Segunda crisis: el pulso por el poder.....	231
Alarma en el partido: alternativas para una acción de gobierno ...	231
Un camino para las autonomías .....	232
Nuevo reajuste ministerial.....	238
La crisis de la vicepresidencia tercera.....	243
«Estamos en guerra» .....	247
Ministro de Administración Territorial. ....	249
La nueva pedagogía.....	250
Mayo: el gran debate.....	253
Un barco que se hunde .....	258

	Páginas
Rebelión a bordo .....	262
«El tapado».....	263
4.3 Tercera crisis: Rendición.....	265
En busca de la nueva mayoría .....	265
Septiembre: pactos sí, pactos no .....	268
«Exteriores pero con Europa» .....	271
Autonomías por confianza .....	272
«A que nos hagas salir con bien de nuestros problemas» .....	274
V. MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES .....	279
5.1 Un nuevo escenario .....	279
Panorámica exterior.....	279
«Tenlo todo preparado».....	283
Panorámica interior: «Salir de la ciudadela asediada».....	287
De la dimisión de Suárez al II Congreso.....	292
Investidura .....	296
El 23F .....	299
5.2 Los «hilos rojos» de la política exterior española.....	301
La OTAN.....	301
Razones para una alianza .....	302
Primeros acercamientos diplomáticos.....	308
El debate atlántico .....	313
En busca de la ratificación .....	322
La culminación de una obra política .....	326
Nuestros vecinos más próximos.....	332
La Comunidad Europea: «de las palabras a los hechos» .....	332
Portugal: «especiales sensibilidades» .....	341
Francia: «la llave de tantas cosas» .....	336
Gibraltar: «no vale una guerra».....	343
Marruecos: «el gran vecino del sur» .....	347
Hilos sueltos .....	350
5.3 «Cuando abandoné la política o fui abandonado por ella» .....	352
El equilibrio inestable del Gobierno de Calvo-Sotelo.....	352
Disolver o desembarcar.....	356
Y, de nuevo, las autonomías: elecciones en Galicia y Andalucía..	358
Las elecciones de 1982.....	360
«Me quedo en UCD» .....	363
De la campaña electoral al traspaso de poderes.....	365
Recibir al papa, enterrar a Breznev, tomar un taxi.....	368

	Páginas
VI. Balance de una vida política .....	371
FUENTES .....	381
Archivos.....	381
Hemerotecas .....	381
Bases de datos .....	382
BIBLIOGRAFÍA .....	383
ÍNDICE ONOMÁSTICO .....	403



## PRÓLOGO

Para cualquier conocedor de nuestra historia reciente el nombre de José Pedro Pérez-Llorca está unido a nuestra historia constitucional. Bastaría eso para hacerle acreedor de un estudio detenido de su trayectoria política. Ese fue el punto de partida de esta obra. Nació en su despacho de abogado, entonces situado todavía en la madrileña calle de Alcalá, tras una conversación con él acerca de algunos sucesos políticos de los que había sido testigo. Sacamos a colación la posible consulta de su archivo, y obtuvimos su generosa respuesta positiva, condicionada por dos matizaciones muy suyas: que le parecía que esos papeles no tenían gran interés, por lo que temía que encontráramos poca cosa, y que veía pretencioso, y le avergonzaba, ser objeto de estudio en una tesis doctoral. Salvamos la dificultad por la directa: le dijimos que ese juicio ya era cosa nuestra. Lo admitió. La apuesta no era arriesgada. Acertamos.

Aquellos «papeles sin apenas interés» resultaron ser una abundante colección de documentos, más de cincuenta mil páginas, que complementada por otras que han servido de fuente para esta obra, aportaron una voluminosa información que se demostró de gran valor cuando la investigadora que las ha trabajado fue formulando las preguntas que hacían hablar a los documentos. La autora de este libro pudo también conversar con el protagonista de los hechos, con quien mantuvo prolongadas entrevistas. Fue una gran suerte contar con esos encuentros complementarios, tan enriquecedores para el trabajo.

José Pedro Pérez-Llorca emergió de esa investigación con una dimensión nueva y de enorme interés para nuestra historia. Era mucho más que un «padre» de la Constitución de 1978. Era un hombre dotado de gran talento personal y profesional, jurista eminente, pero también, quizá sobre todo, eminente ciudadano. El estudio de sus textos y actuaciones alumbró un personaje preocupado

por la vida pública, entendida fundamentalmente como convivencia civilizada, a cuyo servicio puso su abundante saber hacer. Pérez-Llorca se nos aparece en este estudio como un talento de la Transición, y diría que un talento «plateado», como gustaban referirse a él periodistas y políticos de su tiempo. Pero aquí el adjetivo le cuadra por la nobleza de su aportación a la tarea más que por la tonalidad del cabello o por su astucia.

Gema Pérez Herrera utiliza en su libro una metáfora textil de Pérez-Llorca para explicar la tarea de la ponencia constitucional. El marco jurídico-político que se quería tejer precisaba una urdimbre, unos hilos verticales bien tensos y fijos, que soportara la elaboración posterior de una trama que se fuera adensando poco a poco. En el primer anteproyecto del texto constitucional Pérez-Llorca veía la urdimbre de aquella Ley de leyes. Se refería a ella como un consenso implícito: «el carácter de pacto y moderación que debía tener el texto, pero (...) también —escribe la autora— algunos de los hilos fuertes que iban a articular el nuevo sistema español, como el régimen de Monarquía Parlamentaria, la bicameralidad de las Cortes, la necesidad de descentralizar el sistema territorial y el establecimiento de un sistema de valores democráticos y derechos fundamentales. Todos ellos eran un hecho consumado antes de comenzar la redacción del proyecto.»

Se puede intuir aquí el trabajo de la mente del jurista, pero también la experiencia de un hombre de su tiempo. El repaso de sus años de juventud y formación, de sus primeros pasos en la profesión y en la política, permiten entender mejor cómo abordó la tarea. Había compartido con la generación joven de los sesenta el afán de renovación idealista, a veces revolucionario, pero había desechado pronto la utopía como un canto de sirena, había superado el radicalismo a base del estudio del Derecho y la Historia y, también, gracias a un paulatino conocimiento de cómo actúan los hombres en política: desde los agitadores de una Facultad universitaria, a los miembros de un grupo político semiclandestino, hasta los promotores de las ideas que podrían hacer posible una transición pacífica del franquismo a la democracia. Estudio y experiencia le inclinaron a una postura liberal, al mismo tiempo renovadora y pragmática, que sacaba lo mejor de la herencia jurídico-política española y occidental para intentar aplicarlo a su tiempo. Esa marca de profundidad imprimía serenidad a su juicio, le hacía percibir los problemas de forma aguda, pero no le impedía ser pragmático, aunque eso le costara ceder personalmente con frecuencia.

De ahí nacieron algunos de sus proyectos iniciales, como la redacción del primer reglamento del Congreso de los Diputados para encauzar las pasiones asamblearias hacia costumbres parlamentarias más constructivas, capaces de acoger ideas contrastadas, pero también de hacerlas confluir en un clima de

entendimiento, en un consenso, se diría pronto. Para Pérez-Llorca, unas Cortes democráticas no podían ser una reunión de activistas exaltados, hacer leyes precisaba otro espíritu y otro ambiente. El reglamento era para él la ocasión de hacer una pedagogía parlamentaria. Esa idea de ordenación desde lo jurídico de los ideales más o menos apasionados o de los intereses más o menos encontrados, fue un centro de su pensamiento y de su intención. No extraña, por eso, que se le eligiera para coordinar su grupo parlamentario, ni que él pidiera estar en la ponencia constitucional cuando se constituyó. El fin era el mismo pero con una dimensión más amplia: crear el marco jurídico para vivir los derechos y las libertades en una España democrática.

Se nota que la tarea le apasionaba y que, por eso, le costó frecuentes preocupaciones y disgustos. Gema Pérez Herrera los evoca aquí, a veces sutilmente, al paso de su recreación de los hechos. Pérez-Llorca constató desde el inicio de su vida política lo difícil que era dar cohesión a un partido, a un grupo parlamentario, a un gobierno, a un parlamento, a una nación. Vivió en primera línea en esa encrucijada de la política que es la confluencia de intereses diversos en el camino hacia una decisión conjunta. Por eso su vida parece una interesante lección de política.

Tenía, además, otra característica que le hacía especialmente sensible: veía proyectadas en el futuro las consecuencias de las decisiones del momento. Esto era particularmente importante en momentos como el comienzo de la Transición, la legislatura constituyente y la primera legislatura: se estaban poniendo los fundamentos de la España democrática, y él era muy consciente de la responsabilidad que eso entrañaba. Se nota en sus informes el peso que suponía para él intuir las dificultades futuras que implicaría una decisión que él entendía equivocada. Sin embargo, como se explica en estas páginas, tuvo que transigir muchas veces con soluciones de ese estilo. Había que atenerse a la realidad y hacer lo posible, que eso es hacer política.

El trabajo que presentamos tiene, además, otra importante virtud. Además de describir ideas y decisiones, retrata personajes. A lo largo del texto desfilan protagonistas de la Transición que José Pedro Pérez-Llorca encontró en su camino y con los que debió compartir afanes y negociar intensamente. Fueron muchos. Destacan especialmente Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo, los dos presidentes con los que fue ministro, los compañeros de gobierno y demás dirigentes de UCD, los otros seis ponentes constitucionales, Felipe González y Alfonso Guerra, los políticos emergentes en las comunidades autónomas, en especial los vascos y los catalanes, etc. De todos ellos se obtiene una nueva imagen viéndolos a través del trabajo del protagonista de estas páginas. Vale la pena destacar en este sentido el caso de Adolfo Suárez, un hom-

bre al que José Pedro Pérez-Llorca conoció bien y al que profesó una amistad y una lealtad que fueron poco comunes en la vida del gran protagonista político de la Transición.

Es conocido el papel de las rivalidades personales en la vida interna de la UCD y su trascendencia para la política española de esos años. En ese sentido, la figura de Pérez-Llorca resulta un contrapunto interesante. No ambicionó dirigir un clan político. No constituyó facción alguna en torno a él. Sabía actuar como número dos, o incluso más bajo, si eso contribuía a alcanzar un propósito justo. Cuando pudo haberse convertido en candidato a presidir el Gobierno, se apartó decididamente de esa posibilidad. Suárez le valoraba mucho por su inteligencia y sutileza políticas, pero puede que todavía más por esa altura de miras, por esa manera suya de entender la política sin personalismo que hacía de él un colaborador especialmente valioso y fiable. Se evidencia en cómo quiso tenerlo cerca, en cómo estimó su criterio, aun cuando no siempre lo siguiera.

Pérez-Llorca comprendió como pocos a su jefe de filas, conoció sus limitaciones y también su grandeza. Intentó poner por delante de su amistad el proyecto político al que habían servido juntos y contempló con tristeza cómo no era posible hacerlo. Aquí reside otra lección destacable de su vida política: conoció de primera mano la limitación de la actividad legislativa y de gobierno. Pérez-Llorca volcó especialmente su ingenio jurídico y legal en la construcción del Estado de las Autonomías, y especialmente en este campo vio frustradas sus expectativas y debió transigir repetidas veces. Era la consecuencia de los límites de quienes hacían la política, y él lo consideró –andando el tiempo– un grave defecto de la Transición. Aquí se narra cómo lo percibió ya en la raíz de los hechos. Su otra gran pasión política, hacer una de centro con UCD, terminó también por revelarse un sueño truncado.

Esto produjo en él frustraciones que le empujaron a querer dejar la política en varias ocasiones, que se detallan en estas páginas. Algunos han considerado que Pérez-Llorca tenía una tendencia depresiva, o un deje amargo en el carácter. Las evidencias documentales parecen apuntar a otra parte: su visión aguda y profunda de las decisiones políticas y de sus consecuencias, y su buen conocimiento de las personas, le inclinaban a desanimarse ante lo poco que podía conseguirse por más que se pusiera el mejor empeño en la tarea. Su capacidad de proyección histórica y su apego a un proyecto que consideraba esencialmente civilizador, agudizaba en él el dolor por los errores cometidos, todavía más si no eran solo producto de la limitación sino de afanes interesados injustificables.

Suárez intentó darle un descanso confiándole la cartera de Asuntos Exteriores en 1980. Acertó. Pero no pudo evitar que la crisis interna de UCD y la deriva de la vida política en ese año dejara un poso amargo en su colaborador y amigo. Leopoldo Calvo-Sotelo, que siempre admiró el talento del gaditano, lo mantuvo en ese puesto para el que él mismo le había promovido, y contó con él para realizar una tarea que consideraba una prioridad: llevar a efecto la transición exterior española, colocar a nuestro país en el seno de Occidente de hecho y de derecho. Fue la coda amable de una vida política intensa y áspera.

Surge así, del conocimiento de su actividad pública, un retrato renovado de la Transición, de sus protagonistas, de sus logros y de sus fracasos. Hace tiempo que se habla de la necesidad de renovar la historia de la Transición. Pienso que este libro lo hace de la forma más sólida que cabe: aportando evidencias originales sobre lo que sucedió y cómo sucedió. Algunos quisieran hacer de su propia interpretación, a veces pura imaginación o simple ideología, el criterio y el modo de la renovación. Pero eso no es hacer historia, aunque pueda servir para hacer carrera. Gema Pérez Herrera aporta aquí una visión nueva de la Transición, la que obtiene de ella una generación joven de historiadores cuando se enfrentan a la documentación y los testimonios sobre la época. Esa nueva mirada sobre aquellos años se nos ofrece aquí como historia bien hecha, como una comprensión desapasionada, penetrante e incisiva, de un tiempo denso en acontecimientos cuyas consecuencias nos alcanzan de lleno. La historia la hacen las personas, en un doble sentido: las que protagonizaron los hechos y las que escriben los libros de nuestra hermosa disciplina. Podemos estar agradecidos por el interés y la pericia de la autora de este libro, que permite renovar la historia de la época y, quién sabe, quizá también nuestro pensamiento político.

Pamplona, 22 de agosto de 2019

PABLO PÉREZ LÓPEZ  
*Catedrático de Historia Contemporánea*  
*Universidad de Navarra*



## AGRADECIMIENTOS

Esta biografía ha surgido como fruto de una tesis doctoral. Con frecuencia se escucha que elaborar una tesis doctoral es un trabajo solitario, pero eso no es del todo verdad. Este trabajo no hubiese salido adelante sin la ayuda y la cercanía de muchas personas que me han enseñado a trabajar, que me han proporcionado los medios y el contexto necesarios para ello y que, sobre todo, me han acompañado de mil formas en el camino a lo largo de estos años.

En primer lugar quiero dar las gracias al director del trabajo, Pablo Pérez López, que fue el primero en apostar por el proyecto y que ha sabido contagiarme el entusiasmo por la Historia. No estaría hoy aquí sin su paciente empeño, su dedicación, sus sabios consejos y sus buenas ideas, que tan generosamente siempre ha compartido. Ya somos muchos, cada vez más, los que hemos tenido la suerte de iniciarnos con él en el mundo de la investigación, y todos coincidimos en resaltar su condición de maestro, en quien vemos realizado eso de que no sólo la Historia es maestra de vida sino que también la vida es maestra para entender y escribir la Historia.

Esta tesis tampoco hubiese sido posible sin la generosidad de José Pedro Pérez-Llorca al ceder su archivo personal al Archivo General de la Universidad de Navarra. Quiero agradecerles de manera muy especial, a él y a su mujer Carmen Zamora, la confianza que han depositado en nosotros desde el primer momento. También debo agradecer a José Pedro Pérez-Llorca tantas horas de conversaciones, su disponibilidad y su paciencia para atender todas mis preguntas y compartir sus recuerdos. Como me ha enseñado el director de esta tesis, saber Historia es conocer a las personas, y la oportunidad de haber podido conocer al protagonista de estas páginas más allá del retrato que proporcio-

na la documentación es para mí un motivo de gratitud por lo mucho que me ha enseñado.

Es también mucho lo que tengo que agradecer a la Universidad de Navarra y a sus profesores, que me han formado desde mis inicios universitarios y que me han mostrado que el buen hacer profesional no puede apartarse del personal. También al Grupo de Investigación en Historia Reciente (GIHRE), que ha acogido desde el principio esta investigación. Gracias a la Asociación de Amigos de la Universidad de Navarra, que me proporcionó la ayuda económica necesaria para la realización de la tesis desde sus inicios. La generosidad y la ilusión que ponen en cada uno de los becarios son siempre un estímulo para la responsabilidad personal.

Gracias a todo el personal de Bibliotecas y del Archivo General de la Universidad de Navarra, que durante años me ha atendido casi a diario en la sala de investigadores, especialmente por su profesionalidad y su amabilidad. Y también al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que con tanta ilusión aceptó la publicación de este libro.

Esta biografía se enmarca dentro del proyecto «Perfiles del Centro político (1976-1986)», financiado por el Fondo Social Europeo y el Gobierno de España ( HAR2016-75600-C2-1-P) y coordinado entre la Universidad de Navarra y la Universidad de Valladolid. Han sido los integrantes de este grupo, especialmente los profesores Pablo Pérez López y José-Vidal Pelaz López, así como todos sus doctorandos y los ya doctores, quienes primero me introdujeron en el mundo de la Transición española y de quienes he aprendido mucho en todos los aspectos. Agradezco su amistad y su ayuda a lo largo de estos años, de las que esta tesis es especialmente deudora.

Queda agradecer a todas las personas que me han acompañado de formas muy diversas. Algunas lo vienen haciendo desde hace ya muchos años y otras han sido el mejor hallazgo de este periodo. A mis padres, José Luis y Carmen, a quienes les correspondería el primer lugar en estos agradecimientos, a mis hermanos Alberto, José Manuel y Andrés y al resto de mi Familia y de mis amigos, que siempre han seguido con incondicional interés mis pasos y los del «zorro plateado».

# I

## INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA

### 1.1 UNA FAMILIA GADITANA

#### **En la caletilla de Rota**

El 25 de septiembre del año 2012, en el mismo Oratorio de San Felipe Neri donde las Cortes Generales españolas, reunidas en periodo extraordinario, habían proclamado doscientos años atrás a «la Pepa», la emblemática Constitución de Cádiz de 1812, y a pocos metros de la cripta donde reposan los cuerpos de algunos de aquellos primeros constituyentes gaditanos, la Universidad de Cádiz decidió honrar con el Doctorado Honoris Causa a los siete padres de la última de las Constituciones españolas: la Constitución de 1978. Las primeras palabras de agradecimiento de José Pedro Pérez-Llorca revelaron la especial significación que aquel acto revestía para él. Una significación muy vinculada a su trayectoria, tanto personal como política, pues ambas tienen sus hondas raíces en la capital gaditana:

«Se me han venido a la memoria unos versos de Quevedo: “Yo he hecho lo que he podido, Fortuna, lo que ha querido”. Y es mucho lo que yo tengo que agradecer a Fortuna, a la que ahora llamamos suerte. Tengo que agradecerle el haber venido al mundo en la salada claridad de la caletilla de Rota»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Discurso de José Pedro Pérez-Llorca en el acto Honoris Causa de la Universidad de Cádiz, 30 de octubre de 2012.

José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo nació en Cádiz el 30 de noviembre de 1940, el tercero de los hijos de una familia de raigambre liberal formada por José Pérez Llorca, natural de Benidorm, y Carmen Rodrigo Sabalette, nacida en Madrid aunque educada en Cádiz. La familia, como tantas otras por aquellas fechas, estaba aún recuperándose de las heridas de la reciente Guerra Española, entre las que se contaba una especialmente abierta: apenas un año antes el abuelo materno, Don Leonardo Rodrigo Lavín, insigne catedrático de Fisiología de la Universidad de Cádiz y Miembro de la Real Academia de Medicina, había sido inhabilitado como decano de la Facultad de Medicina acusado de haber expuesto desde su cátedra ideas republicanas y antirreligiosas<sup>2</sup>. Finalmente, las declaraciones en su favor que presentaron la comunidad de Hermanas de la Caridad del Hospital Universitario y gran parte de la opinión católica local terminaron por hacer que se le exonerase de esas acusaciones; fueron entonces su edad y la jubilación las que le apartaron de sus cargos académicos<sup>3</sup>.

### **Don Leonardo Rodrigo**

El abuelo Leonardo Rodrigo Lavín contaba entonces setenta y tres años de edad y gozaba en la ciudad de un largo y merecido prestigio, fruto de su labor como médico y docente universitario. Era natural de Santoña (Santander) y su establecimiento en Cádiz había sido fruto del periplo vital que el ejercicio de la medicina y los acontecimientos de la historia española le habían deparado. Tras acabar sus estudios en Medicina y Ciencias Químicas en Zaragoza, obtener el doctorado y ganar una plaza por oposición en el Cuerpo de Médicos de la Beneficencia y Sanidad, el entonces joven doctor había recibido una beca para trasladarse a Francia y ampliar sus estudios sobre higiene pública en el Institut Pasteur de París. Durante su estancia en la capital francesa conoció a Anna Sabalette Durquet, una joven graduada de *L'École normale D'institutrices* de Clermont Ferrand que realizaba prácticas en el mismo instituto<sup>4</sup>. Al poco tiempo se casaron, y juntos se trasladaron a Filipinas, donde Rodrigo Lavín había sido destinado como director del Instituto de vacunación

---

<sup>2</sup> Semblanza de Leonardo Rodrigo Lavín en:

<https://generacionesdeplata.fundaciondescubre.es/cientificos/leonardo-rodrigo-lavin/>

<sup>3</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 5 de septiembre de 2017, quien conserva una copia de este expediente.

<sup>4</sup> PÉREZ-LLORCA, Jaime, 1898, *el espíritu del desastre*, Madrid, Sílex, 1998, p. 20. La introducción del libro es un homenaje de Jaime Pérez-Llorca, el mayor de los hermanos de José Pedro Pérez-Llorca, a su abuelo.

y «cuyas islas mi abuelo recorrió en los pequeños vapores del tráfico interinsular y a caballo»<sup>5</sup>.

La aventura de Filipinas llegó a su fin poco antes de 1898. Regresaron a España y al poco tiempo obtuvo la plaza de catedrático de Fisiología en Cádiz, en donde se establecieron y criaron a sus dos hijos, Pedro y Carmen<sup>6</sup>. En Cádiz el doctor Rodrigo Lavín desarrolló una enorme labor, tanto desde su puesto docente en la Universidad como desde el de Inspector Provincial de Sanidad<sup>7</sup>, promoviendo numerosas campañas de sanidad pública y de prevención contra la tuberculosis, una de las epidemias que más amenazaba a la población gaditana en las primeras décadas del siglo. Todo ello le llevó a obtener un Asiento en la Real Academia de la Medicina y Cirugía. En los años previos a la Guerra Civil era una figura muy conocida en la ciudad, que gozaba tanto del reconocido prestigio profesional como de la amistad de quienes quizá no compartían algunas de sus ideas políticas, de marcado carácter liberal<sup>8</sup>.

Terminada la guerra, la noticia de la inhabilitación y la jubilación le alejó definitivamente de la Medicina, y, apartado de la que había sido la gran dedicación de su vida, se dedicó con tiempo y energías a la formación de sus nietos. Gustaban a D. Leonardo los largos paseos, en los que les llevaba «a recorrer la ciudad entera, empezando y terminando siempre desde el paseo de la Alameda, entre el mar y las murallas de San Carlos»<sup>9</sup>. Esos recorridos hicieron a José Pedro familiarizarse con los paisajes de Cádiz, cuya esencia descubriría admirablemente retratada en los versos del célebre poeta Verdaguer:

«En días serenos, cuando se arriba, me parece ver surgir de entre las aguas una ciudad encantada, hecha de mármoles blancos o de bolas de nieve congeladas, en ringleras de casas y palacios, de miradores, torres y campanarios que alzan la frente hacia al cielo, a ver quien llega más alto, desafiando todos a la Torre

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>6</sup> Sacó el número 1 en las oposiciones, seguido por Juan Negrín. Leonardo Rodrigo escogió Sevilla como destino, pidiendo posteriormente un traslado a Cádiz.

<sup>7</sup> Ocupó el cargo de Inspector Provincial de Sanidad de la Provincia de Cádiz desde 1908 hasta 1923. Algunas referencias a su labor, cfr. SÁINZ OTERO, Ana M.<sup>a</sup>, *La mortalidad en Cádiz (1923-1939)*, Tesis doctoral, Universidad de Cádiz, 2007.

<sup>8</sup> Da testimonio de esto el hecho de que, una vez ya iniciada la guerra y envuelta la ciudad en las violencias que caracterizaron a aquellos años de contienda, fue uno de sus amigos, el también célebre escritor gaditano José María Pemán, quien una noche le avisó de que su vida corría peligro. Cfr. «José María Pemán y su redentora», ESPADA, Arcadi, *El Mundo*, 22 de noviembre de 2015.

Leonardo Rodrigo Lavín fue también acusado de masonería. La acusación se extendió posteriormente a su hermano Cipriano, a quien escribía en junio de 1948: «A propósito de la información que se está realizando, quiero recordarte la época en que yo también estaba acosado por denuncias cuya falsedad logré demostrar (...)», AGUN/263/007/011/2.

<sup>9</sup> Palabras de José Pedro Pérez-Llorca, *Diario de Cádiz*, 20 de marzo de 2013.

de Tavira, y a los campanarios y la cúpula de la catedral coronada de una reluciente media naranja»<sup>10</sup>.

En la emblemática Torre Tavira cursó José Pedro sus primeros estudios. Allí estaba el colegio de *Jesús, María y José*, un edificio dieciochesco de connotaciones palaciegas que había sido testigo del esplendor gaditano de la época de las Américas y que incluso se convirtió en la primera sede del Tribunal Supremo de 1812 antes de su traslado a la capital. Posteriormente fue ocupado por distintas instituciones educativas hasta acabar en manos de las Hermanas de la Caridad. Fueron ellas, «aquellas damas consagradas tanto a la religión como a la enseñanza», quienes continuaron instruyendo al pequeño José Pedro en sus primeras letras, a veces al compás de aquel famoso lema de que éstas «con sangre entran», materializado –como recuerda el protagonista– «en forma de coscorrón»<sup>11</sup>.

Sin embargo, fue también Don Leonardo el que se preocupó de enseñar a sus nietos las primeras letras. En el segundo piso del domicilio familiar, en la Alameda número 12, el abuelo les enseñó a leer y escribir, además de ilustrarlos con los relatos de la guerra del 98 y otras historias. Como recuerda Jaime Pérez-Llorca, el mayor de los hermanos, «el abuelo era un archivo viviente del siglo XIX», un hombre de extremada erudición y de una marcada impronta liberal y pluralista, que les leía pasajes del *Cándido* de Voltaire o de la satírica *Isla de los Pingüinos*, de Anatole France<sup>12</sup>. No dejó Don Leonardo de inculcar a sus nietos el afán por la lectura, que hizo de José Pedro un niño más lector que futbolero desde los primeros años. De todo lo anterior da buena muestra una de sus cartas, escrita durante sus vacaciones en Granada:

«Queridísimo José Pedro; este año, cuando yo vuelva, saldremos de paseo, te compraré muchos juguetes y aprenderás muchas cosas. Organizaremos mejor tu biblioteca de arriba y comparemos también los libros que te recomienda la profesora y otros muchos. Te quiere mucho tu abuelo, Don Leo»<sup>13</sup>.

Fueron esos paseos, esas visitas al piso de arriba y, muy en especial, los largos ratos de conversación familiar en torno a la mesa, los lugares en los que desde muy niño comenzó José Pedro a adquirir las primeras nociones políticas

---

<sup>10</sup> Citado por José Pedro Pérez-Llorca en su discurso de ingreso en la Real Academia Hispano Americana de Ciencias, Artes y Letras: «Viajeros por Cádiz», el 14 de junio de 2010, el autor realiza una semblanza de la ciudad través de la pluma de escritores y viajeros por Cádiz de todas las épocas. Recogido en la *Revista Hispanoamericana*, n.º 1, 2011: <http://revista.raha.es/viajeros.html>.

<sup>11</sup> Discurso de José Pedro Pérez-Llorca en el acto Honoris Causa de Cádiz.

<sup>12</sup> PÉREZ-LLORCA, Jaime, 1898, *El espíritu del desastre...*, p. 19.

<sup>13</sup> Carta de los abuelos a José Pedro desde el Balneario de la Alhama de Granada el 31 de julio de 1947, AGUN/263/011/2.

y a tomar conciencia de los acontecimientos más recientes de la historia española. «En casa se hablaba mucho de política. Y eso reflejaba los avatares de una familia que había llegado a la etapa profesional, a la segunda generación ya. Y ¿cómo diría yo?, se sobrevivía, se contaban muchas cosas, de la guerra, de la guerra en Cádiz, del abuelo»<sup>14</sup>.

## La familia Pérez Rodrigo

Su madre, Carmen Rodrigo Sabalette, era, al decir de José Pedro, «la más gaditana de los gaditanistas»<sup>15</sup>. A sus raíces santanderinas y francesas se había unido el gracioso donaire y la resolución que han caracterizado desde siempre a las mujeres gaditanas y que, como Pérez-Llorca recuerda, ya ocasionaron la fascinación de poetas como Byron a su paso por Cádiz: «No me hables del frío del norte, ni de las inglesas damas, no habéis visto, no habéis visto, a la gentil gaditana»<sup>16</sup>. Era su madre mujer de aguda intuición, como quedará retratado en acontecimientos posteriores, muy preocupada por el cuidado y la educación de sus hijos, un eco de la que ella misma había recibido a instancias de sus padres. Su hermano, Pedro Rodrigo Sabalette, había sido educado en Alemania y era también catedrático de Medicina en Sevilla.

El 19 de marzo de 1929, la portada del *Diario de Cádiz* anunciaba «el enlace matrimonial de la encantadora y distinguida señorita Carmen Rodrigo Sabalette, con el capitán médico de la Armada don José Pérez Llorca»<sup>17</sup>. José Pérez Llorca había nacido en Benidorm, Alicante, el 29 de mayo de 1902. Cursó estudios de Medicina en la Universidad de Cádiz y se doctoró en la de Madrid, dedicando el resto de su vida a la Oftalmología. Al igual que su suegro, José Pérez Llorca llegaría a ser una reputada figura dentro del campo de la Medicina a través del ejercicio de su profesión en el hospital gaditano y de su labor al frente de diversas instituciones sanitarias del Estado. En 1942, tras los años de guerra que pasó en el servicio activo de la Armada, obtuvo la plaza de catedrático de Oftalmología en la Universidad de Cádiz<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>15</sup> Palabras de José Pedro Pérez-Llorca al recibir el premio Drago de Oro del Ateneo de Cádiz, el 7 de noviembre de 2015.

<sup>16</sup> Poema de Byron citado por José Pedro Pérez-Llorca en «Viajeros por Cádiz».

<sup>17</sup> Recorte de prensa, *Diario de Cádiz*, martes 19 de marzo de 1929, AGUN/ JPPL/ 263/007/15/1.

<sup>18</sup> Pertenecía al Cuerpo Médico de la Armada desde 1923, cargo al que había accedido por oposición. Ocupó la Jefatura como Inspector General de Sanidad, en 1929 ingresó en el Cuerpo Médico de la Beneficencia Municipal de Cádiz y en la década de 1930 trabajó como oftalmólogo de la Inspección Mé-

Fue también su padre quien, durante las etapas cruciales de la primera juventud, enseñó a José Pedro «todo lo esencial en valores y saberes»<sup>19</sup>. Su conducta ejemplar dejó amplia huella en él, quien al iniciar su vida profesional decidió unir en su primer apellido los dos de su padre: Pérez-Llorca. De labios de su padre recibió también José Pedro el amor por la historia y la literatura. Era un buen conocedor de los relatos del Cádiz más legendario, saber que imprimió carácter en su hijo más pequeño, manifestándose en una gran afición por la historia que le acompañaría desde entonces.

Fue su padre quien le contó los orígenes mitológicos de Cádiz, de la fundación de Hércules y de la sangre de Gerión, de la que según la leyenda brotan los dragos. La ciudad contaba entonces con tres maravillosos ejemplares, que fascinaban al pequeño José Pedro por su savia roja y su peculiar silueta<sup>20</sup>. El primero estaba en el patio de la Facultad, el otro en el callejón del Tinte, por donde pasaba cuando acompañaba a su madre al Bazar Inglés. Aquel drago centenario había sido testigo del paso de los doceañistas por Cádiz, historia que también aprendería José Pedro al hilo de sus visitas a la Iglesia de San Felipe Neri y a su panteón, donde reposan algunos de los cuerpos de aquellos primeros constituyentes gaditanos que, como recuerda Pérez-Llorca, hicieron que el grito «¡Queremos Cádiz!, fuese sinónimo de igualdad, de libertad, de constitucionalismo»<sup>21</sup>.

El tercero de los dragos del paisaje gaditano quedaría para siempre vinculado en su memoria a los terribles sucesos del lunes 18 de agosto de 1947. Esa noche un nuevo golpe muy difícil de olvidar cayó sobre la familia Pérez Rodrigo y sobre la ciudad entera de Cádiz. Aquella tarde José Pedro y su padre habían ido de visita a casa de su tío Pedro, que, como acostumbraba, había venido a pasar los meses estivales a Cádiz en compañía de sus tres hijos: Ana, Pedro y Leonardo, este último de la misma edad de José Pedro. La casa se encontraba en el barrio de San Severiano, en una zona residencial fuera de las murallas, muy cercana a una base de la Armada<sup>22</sup>. En su camino a la casa atravesaba José Pedro la calle de Tolosa Latour, donde se encontraba el tercero de aquellos dragos. Al llegar la hora de la cena les invitaron a quedarse, pero se

---

dica Escolar del Estado y de los Servicios Provinciales de Sanidad de Cádiz. Cfr. *Diario de Cádiz*, 16 de diciembre de 1971, AGUN/ JPPL/263/007/15.

<sup>19</sup> Discurso de José Pedro Pérez-Llorca en el acto Honoris Causa de Cádiz.

<sup>20</sup> Cfr. Palabras de José Pedro Pérez-Llorca en la ceremonia del premio Drago de Oro, del Ateneo de Cádiz, «Los españoles somos muy parecidos», *Diario de Cádiz*, 7 de noviembre de 2015.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> Contaba Cádiz en aquellos momentos con una población de casi 100.000 habitantes que había ido creciendo y expandiéndose en los últimos años por zonas de extramuros. El barrio de San Severiano lo conformaba una barriada obrera y un conjunto de chalets residenciales cerca de la base de la Armada.

había hecho tarde y prefirieron volver a casa. Al sentarse a cenar, cuando las campanas del reloj del Ministerio de Gobernación daban el toque del cuarto para las diez, una tremenda explosión sacudió la calma de la noche y tintó el cielo de rojo. Habían estallado más de mil toneladas de explosivos que se conservaban en un polvorín de la Armada, emplazado en un lugar cercano a las murallas de Cádiz<sup>23</sup>. La onda expansiva arrasó barrios enteros, entre ellos el de San Severiano<sup>24</sup>, ocasionando la muerte de aquellos familiares a los que unos pocos minutos antes habían despedido. Tan solo, y milagrosamente, sobrevivió el primo Leonardo. El episodio fue un golpe tremendo para la ciudad de Cádiz y para toda la familia Rodrigo.

Casi un año más tarde la tragedia seguía muy presente, como revelan unas letras de Don Leonardo a sus familiares: «Carmen, que salía anteayer de Madrid, en vez de venir a Cádiz se ha ido a Ronda, donde piensa quedarse otra temporada. Si a Carmen se le cae Cádiz encima con una pesadumbre casi tan grande como la que acabó con Perico, nosotros en cambio, nos encontramos sin fuerzas –viejos caducos desesperanzados– para salir a la calle»<sup>25</sup>. La muerte de su hermano dejó a Carmen sumida en un estado de crisis nerviosa e insomnios que la llevaron a alejarse de Cádiz algunas temporadas para intentar descansar. «Está delicadísima y desesperanzada<sup>26</sup>» escribía Don Leonardo. Acompañada del pequeño José Pedro, a comienzos del año 1948 marchó a Madrid, donde vivían varios tíos y donde José Pedro pasó los cursos de 1948 y 1949. Una de sus tías lo describe en esos años como un chico «alto, de carácter simpático, y como se dice ahora, muy dinámico»<sup>27</sup>.

Fueron aquellos meses los que hicieron pensar a Carmen en la posibilidad de un traslado: «Sigo siendo partidaria de Madrid y de tener aquí un piso»,

<sup>23</sup> Cfr. MARCHENA DOMÍNGUEZ, José (coord.), *Cádiz 1947, el año de la explosión*. Comisión Conmemorativa del 50 aniversario de la explosión de Cádiz, pp. 41-55. El estruendo de la explosión se oyó por los pueblos y ciudades de las provincias de Huelva y Sevilla.

<sup>24</sup> El barrio de San Severiano fue el más dañado, todos los edificios quedaron derruidos y cientos de personas atrapadas bajo los escombros. Esa noche el pánico se adueñó de la población, que no supo lo que ocurría y que, temiendo nuevas explosiones, huyó de la ciudad a campo abierto. Las víctimas se cifraron en 152 fallecidos y más de 5.000 heridos. Afortunadamente, las murallas habían protegido la zona del casco antiguo de la ciudad, donde residían la mayor parte de los habitantes de Cádiz. *Ibíd.*

<sup>25</sup> Cartas familiares de Don Leonardo, junio de 1948, AGUN/263/01172. Unos meses antes: «Ayer recorrí la zona del desastre y esta noche he estado dando vueltas, medio insomne medio delirante pues tan pronto hablaba con él como me daba cuenta de la realidad y de que lo hemos perdido para siempre. (...) No sé, no sé cómo podremos o podréis salir de esta situación, no sé tampoco dónde está ahora pegando el infortunio con más fuerza. No veo cómo a nuestros años podemos resistir estas cosas» (10 de abril de 1948). Fueron también los años en los que arreciaron las acusaciones de masonería dirigidas contra su hermano.

<sup>26</sup> Cartas de Don Leonardo, 15 de abril de 1948, AGUN/JPPL/263/011/2.

<sup>27</sup> Carta de Manolita, hermana de Don Leonardo, a sus hermanos el 27 de mayo de 1948, AGUN/JPPL/263/011/2.

escribe a su padre, «Aunque estoy segura de que la abuela no quiere venir ni atada y que por tanto tú no has de venir (...) y que Pepe no vendrá casi tampoco, y Jaime menos puesto que estudiará en Cádiz»<sup>28</sup>. El segundo de los hermanos, Leonardo, pasaba por aquel entonces una temporada de estudios en Inglaterra.

El año 1950 trajo la muerte del abuelo en la capital gaditana. Carmen regresó a Cádiz y José Pedro comenzó sus estudios de secundaria y bachillerato en el colegio de San Felipe Neri, llevado por los Padres Marianistas, donde pasaría los ocho años siguientes. Mientras, su hermano Jaime había comenzado la carrera de Medicina en la Universidad de Cádiz.

### Entre mucetas amarillas

La larga tradición familiar hacía de la Facultad de Medicina un lugar conocido y frecuentado por José Pedro. Muchas mañanas de sábado acompañaba a su padre al hospital o a la Facultad, donde solía esperarle en el patio del famoso drago o bien frente a la puerta del anfiteatro anatómico, adornada con una curiosa inscripción latina: «Ingenium naturae cadaver pandunt, plus quam vitam locuax mors taciturna docet»<sup>29</sup>. Era la sala de anatomía y disección, y ese umbral estaba llamado a tener una relevancia insospechada en la vida del joven José Pedro:

«Un día mi padre debía llevar prisa, iba a ver a Paco Orts, era el profesor Orts Llorca, también de Benidorm como mi padre, y traspasé ese umbral. Yo creo que lo traspasé en edad excesivamente precoz, de tal manera que nunca lo he vuelto a traspasar. Ello, y el haber asistido a mi padre también en una operación muy cruenta de emergencia, me hicieron creer que yo no tenía las virtudes necesarias para seguir los estudios y la profesión de la medicina, que tanta disciplina requiere y tanto autocontrol»<sup>30</sup>.

Ese nuevo golpe de «Fortuna» hizo que, a pesar de haber crecido y vivido «entre mucetas amarillas», el joven descartase seguir el camino que habían seguido su abuelo y su tío, en el que aún se encontraba su padre y el que acababa de iniciar su hermano Jaime. Al terminar el bachillerato, tras pasar bri-

---

<sup>28</sup> Carta sin fecha de Carmen Rodrigo Sabalette a su padre, AGUN/ JPPL/263/011/2.

<sup>29</sup> «Instrumento de la naturaleza, el cadáver se muestra. La muerte silenciosa enseña más que la vida locuaz». Discurso de José Pedro Pérez-Llorca en el acto Honoris Causa de Cádiz.

<sup>30</sup> *Ibíd.*

llantemente los exámenes preuniversitarios tanto en materia de Ciencias como de Letras, decidió dedicarse «al culto de Temis, y sobre todo de Astrea»<sup>31</sup>.

El 8 de julio de 1958, Don José Pérez Llorca recibió la noticia del traslado de su cátedra a Madrid, posibilitando así lo que Carmen había deseado años atrás: el traslado de toda la familia. Con ellos viajó también la abuela Anna Sabalette. Se instalaron en el piso 2.º de la calle Juan Bravo, 21. En septiembre José Pedro ingresaba como alumno de primer curso de Derecho en la Facultad de la Universidad Central de Madrid.

## 1.2 AÑOS UNIVERSITARIOS (1958-1963)

### **Inquietudes de una generación**

La Universidad española era, en aquellos años de finales de los cincuenta y principios de los sesenta, un hervidero de agitaciones estudiantiles y políticas que se tornaron en numerosas ocasiones en movimientos de protesta frente al régimen. La agitación llegó a adquirir, avanzada la década siguiente, «carácter endémico», provocando una respuesta del régimen que no sólo transformó la rebelión «en un problema político de primer orden», sino que también «reveló el divorcio entre el franquismo y los cuadros llamados a dirigir España; puso de relieve la opción evidentemente democrática de la España del desarrollo y la prosperidad»<sup>32</sup>.

Son muchos los que han visto en aquellos sucesos, y en especial en muchos de los universitarios de entonces, el semillero de los futuros protagonistas de la Transición española, aquellos que, en terminología acuñada por Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona en su libro de memorias, integraron unos años más tarde la llamada «generación del 78»:

«No es exagerado decir que los líderes estudiantiles de entonces opuestos al SEU fueron el germen de la nueva clase política democrática, que después se manifestaría con diversos tintes ideológicos. Es más, la confianza recíproca y el

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> FUSI, Juan Pablo, «La conflictividad en la España de los sesenta», en *España bajo el Franquismo*, FONTANA, Joseph (ed.), Barcelona, Crítica, 1986, p. 164. El autor contextualiza los sucesos en un marco más amplio y añade que «A juzgar con lo ocurrido fuera de España (Berkeley, Berlín, París), podría argumentarse que la rebelión de los estudiantes españoles no fue sino un episodio más en un problema general de ámbito universal y que, por tanto, no tuvo relación con el régimen político español. Y, sin duda, que hubo algo de eso».

compañerismo nacido en esta época universitaria iba a ser elemento clave para el futuro»<sup>33</sup>.

Por las aulas de la Universidad Complutense de Madrid pasaron por aquellos años personalidades tan distintas como Gregorio Peces-Barba, Óscar Alzaga, Luis Gámir, José María Maravall, Javier Rupérez, Juan Antonio Ortega, Íñigo Cavero, Luis Solana, Rafael Arias-Salgado e incluso el entonces Príncipe Juan Carlos.

Este elemento generacional, de amistades forjadas en las aulas y de inquietudes compartidas, es mencionado por muchos de ellos<sup>34</sup>. José María Maravall declaraba:

«Se ha hablado relativamente poco de algunos lazos personales que existían y que contribuyeron a hacer posible el entendimiento. Lazos en el sentido de haber compartido un pasado en parte común, en la Universidad, de haberse conocido antes. Estoy pensando en relaciones personales que se podían tener con Miguel Herrero, José Pedro Pérez-Llorca, Óscar Alzaga. Creo que fue extremadamente útil porque contribuyó a establecer cauces de concertación y de acuerdo»<sup>35</sup>.

En la misma línea, Eduardo Navarro escribió:

«Un dato que no se ha tenido en cuenta al valorar la Transición es esa amistad que iba vinculando a gentes de una misma generación aunque tuviéramos distinta ideología. Esa amistad nos hizo respetarnos y entendernos. Y esa confianza de hombres de bien de unos y otros fue un factor muy importante a la ahora de llegar a acuerdos»<sup>36</sup>.

Cuando José Pedro Pérez-Llorca llegó a la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, en septiembre del año 1958, aún estaban muy recientes los sucesos universitarios de 1956, la primera huelga estudiantil del año 1957 y las reivindicaciones por hacer del SEU un organismo más democrático y con cargos electos. En el seno de la universidad proliferaban

---

<sup>33</sup> ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978). La generación de 1978*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2015, p. 93.

<sup>34</sup> Son varios quienes en sus memorias y declaraciones sobre esta época inciden en esta idea: Juan Antonio ORTEGA (*Memorial de Transiciones*), Miguel HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN (*Memorias de estío*, Madrid, Temas de hoy, 1993), José Luis RUIZ-NAVARRO (*José Luis Ruiz-Navarro Gimeno. Un humanista defensor de los valores de la Transición*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2015), Eduardo NAVARRO (*La sombra de Suárez*, Plaza y Janés, Barcelona, 2014), José Pedro PÉREZ-LLORCA (entrevista 9 de abril de 2015).

<sup>35</sup> Declaraciones de José María Maravall recogidas en ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, Madrid, Alianza, 1996, p. 119.

<sup>36</sup> NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez*, p. 197.

entonces las iniciativas asociativas de carácter político, críticas y reivindicativas.

José Pedro Pérez-Llorca no fue indiferente a este ambiente de activismo y compromiso político que se respiraba en las aulas y entre sus compañeros, y muy pronto se vio envuelto en algunas de estas iniciativas en las que conoció a muchos otros con los que iba a compartir, en un futuro no muy lejano, escenarios políticos, mesas de negociaciones, escaños en el Congreso y, sobre todo, el afán por culminar algunas de las cosas que, de manera más o menos utópica, habían empezado a defender desde las aulas.

### **El primer «Felipe»**

Su primer año en la Facultad estuvo marcado por dos amistades. La primera fue Rodrigo Uría, un joven madrileño, también estudiante de Derecho, que provenía del Colegio de los Marianistas de Madrid. Muy pronto los dos jóvenes descubrieron que, además de compartir la formación marianista, compartían también la fuerte inquietud social que se respiraba en el ambiente y que les llevó a buscar un cauce de actuación en los sectores de la nueva izquierda. Las ideas de la nueva izquierda comenzaban a florecer por toda Europa y estaban también presentes en la Universidad española. Mientras que Rodrigo Uría se decantó por las juventudes socialistas, el compromiso político de Pérez-Llorca discurrió por otro cauce, en el que tuvo mucho que ver la segunda de esas amistades forjadas en los primeros meses de la Central.

«Me encontré poco después con un personaje, Rafael Jiménez de Parga, un hombre inteligentísimo y también con grandes inquietudes. Leíamos mucho, íbamos a los cineclubes... este tipo de cosas. Y Rafael hizo que yo me acercara primero a un grupo, que era la Nueva Izquierda Universitaria, y luego ya directamente al “Felipe”, que era la matriz»<sup>37</sup>.

El Frente de Liberación Popular (FLP), conocido como el «Felipe», y dentro del argot estudiantil como «La Fiesta», era por aquel entonces una organización nueva, clandestina y desorganizada, a la que pertenecían un pequeño grupo de estudiantes universitarios y algunos profesionales. El Frente no contaba aún con un largo recorrido, se había constituido en septiembre de 1958 en la madrileña iglesia de San Antonio de la calle Bravo Murillo, en torno a la

---

<sup>37</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

figura de Julio Cerón Ayuso, su fundador y primer Secretario General<sup>38</sup>. Aquel primer Felipe no aspiraba a ser un partido, preferían definirse como un movimiento o una organización revolucionaria en la que «se combinaban el compromiso social, de raíz católica, con el anhelo de una transformación política, que (sus integrantes) asociaban con el final de la asfixiante dictadura y el alumbramiento de una sociedad revolucionaria, de tintes marxistas, aunque poco definida»<sup>39</sup>.

Era una formación heterodoxa, de tintes anárquicos, que desde una base cristiana reclamaba el cambio social y la implantación de la democracia, empezando por las instituciones universitarias. Muchos de sus miembros se encontraban entre los denominados «cristianos de izquierdas»<sup>40</sup>, católicos que unían tanto el rechazo del franquismo como el rechazo al Partido Comunista, por lo antidemocrático de ambos, y que se empapaban de las lecturas de Marx y Hegel bajo el impulso de Cerón.

La formación de raíces liberales y también cristianas recibida por José Pedro en sus años de infancia, unida ahora a las inquietudes sociales que el contexto político y social de Madrid habían despertado en él, le llevaron a inclinarse hacia este difuso movimiento de tintes idealistas que fue el FLP de la primera etapa y que Julio Cerón definió años más tarde como «Un embrión

---

<sup>38</sup> El grupo que se agrupaba inicialmente bajo las siglas de la Nueva Izquierda Universitaria (NIU), había ido creciendo en número desde los sucesos de 1956 entre los estudiantes de las Facultades de Derecho y Filosofía y Letras. De manera natural, el liderazgo era ejercido por Julio Cerón, diplomático, a quien unía una gran amistad con los sacerdotes Antonio Jiménez Maraño, Jesús Aguirre o el padre Sopena, que abanderaban en el ámbito universitario un catolicismo comprometido con la cuestión social y afín a órbitas marxistas. Cfr. GARCÍA ALCALÁ, Julio Antonio, *El Frente de Liberación Popular...*, pp. 28-29; LIZCANO, Pablo, *La generación del 56, la universidad contra Franco*, Madrid, Leer/Documento, 2006, p. 223.

<sup>39</sup> GARCÍA ALCALÁ, Julio, «El FLP, un tema apasionante para un investigador», en la publicación colectiva *El Frente de Liberación Popular, 1955-1970, visto desde 2014*, p. 5. Publicación en el archivo de José Pedro Pérez-Llorca AGUN/JPL/263/101 (provisional). Juan Antonio Ortega los define como: «Románticos, ingenuos, innovadores y heterodoxos y tal vez fueran un poco de todo eso. Algo caóticos, a veces, y faltos de un programa definido. No quisieron estar en una formación monolítica y homogénea. Se sentían más a gusto conviviendo con seguidores de distintas corrientes socialistas, creyentes y ateos, sindicalistas y líderes universitarios, dentro del ámbito nuevo, cambiante y en ocasiones muy poco seguro que se exploraba en Europa, “la nueva izquierda”», ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones...*, p. 110.

<sup>40</sup> «La inmensa mayoría de estos primeros “felipes” eran católicos convencidos y practicantes, como remarcaron casi todas las fuentes orales: «Éramos cristianos de izquierda» (José Luis Rubio Cordón), «Prácticamente todos entramos como católicos» (Fernando Romero), «Por el elemento religioso vinimos al FLP» (Fernando Martínez Pereda). Ignacio Fernández de Castro intentó teorizar esta impronta y, en un libro escrito en 1959, definió la aparición de este pensamiento crítico cristiano como el más importante acontecimiento de la época, una especie de tercera revolución que aportaba una visión del mundo llena de religiosidad y sentido social (*Teoría sobre la revolución*, Madrid, Taurus, 1959 [...]), citado en GARCÍA ALCALÁ, Julio Antonio, *Historia del Felipe (FLP, FOC y ESBA). De Julio Cerón a la Liga Comunista Revolucionaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 28-29.

más que una realidad», al referirse sobre todo a su reducido número de integrantes y a su inexperiencia política<sup>41</sup>.

En compañía de Rafael Jiménez de Parga, «Fafa», Pérez-Llorca comenzó a frecuentar algunas de las reuniones clandestinas del Frente, que tenían como escenario entornos tan dispares como la terraza del Bulevar de Hermanos Miralles, la parte trasera del metro de Diego de León, el parque del Retiro o la Casa de Campo de Madrid. «Nos proponíamos nada menos que cambiar totalmente la sociedad y hacerla radicalmente justa», escribió Pérez-Llorca años después al evocar el espíritu de aquellos primeros encuentros, en los que tuvo ocasión de conocer de cerca a Julio Cerón.

«Por encima de aquel juvenil anhelo pervive en mí el recuerdo de un Julio que me escandalizaba diciendo que “La política es ante todo un imperativo del buen gusto, el país no nos gusta ni nos puede gustar, por eso queremos cambiarlo. Estamos atrapados, además de por la Dictadura, por la mediocridad del ambiente”»<sup>42</sup>.

A Julio Cerón también se le quedó grabada la llegada del nuevo estudiante gaditano en aquel curso de 1958-1959, uno de entre tantos que se acercaban, de tarde en tarde, a aquel «grupúsculo extremista y sabiamente rabioso, al que acudían seres llenos de entrega y ardor (...). Me acuerdo, pues, de aquella tarde en la boca del metro de Diego de León, cuando Carlos Morán, el Beno, te presentó al Frente»<sup>43</sup>. Como han señalado con posterioridad algunos autores, la efectividad de este «grupúsculo» no fue muy grande, sin embargo, con el paso de los años demostró haber sido, en palabras de algunos de sus miembros, una «fratría y escuela de políticos»<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> CERÓN, Julio, «La historia del FLP», en *El Frente de Liberación Popular, 1955-1970, visto desde 2014*, p. 8. El artículo apareció originariamente en el número de junio-septiembre de 1967 (13-14) de *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, y en él Julio Cerón replicaba a las críticas sobre el FLP que Jorge Semprún había realizado en otro artículo. El título original era «El FLP ha sido la gran oportunidad (perdida) de los últimos años» y en él, Cerón explica que no hubo un solo frente sino tres sucesivos, de distintas características y funcionamiento: FLP I, 1958-1959; FLP II, 1960-1965; FLP III, 1965 -...

<sup>42</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La huella del recuerdo», en la publicación colectiva *El Frente de Liberación Popular, 1955-1970, visto desde 2014...*, p. 38.

<sup>43</sup> Carta de Julio Cerón Ayuso a José Pedro Pérez-Llorca, 1 de abril de 1981, AGUN/JPPL/263/053/1/2.

<sup>44</sup> RECALDE, José Ramón, «Fratría y escuela de políticos», en la publicación colectiva *El Frente de Liberación Popular, 1955-1970, visto desde 2014...*, p. 33. Por sus filas, con mayor o menor compromiso, pasaron tanto en Madrid como en Barcelona hombres conocidos como José Luis Leal, Juan Tomás de Salas, José Manuel Arija, Ignacio Fernández Castro, José María Maravall, Narcís Serra, Julián Campo, Carlos Romero, Vicente Albero, Pascual Maragall, Miquel Roca, José Álvarez Junco... José Pedro Pérez-Llorca coincidió de manera especial en ese primer «Felipe» con «Nicolás Sartorius, Jesús Aguirre, José Antonio Elola, Fermín de Santiago, Julián Santa-María, Antonio López Campillo, Ernesto García Camarero, o Rogelio Rubio». Cfr. DE ZÁRRAGA, José Luis, «Tiempo y espacio político del FLP» en la publicación colectiva *El Frente de Liberación Popular, 1955-1970...*, p. 10; GARCÍA ALCALÁ, Julio Antonio,

Como sigue recordando Pérez-Llorca, entre los integrantes de aquel primer año del Felipe «Había formalidad, en el sentido de seriedad y compromiso, pero no formalismos. De todas maneras, yo formalicé mi vínculo con “la Fiesta” durante la Huelga Nacional Pacífica, en 1959»<sup>45</sup>.

La Huelga Nacional Pacífica, convocada por el Partido Comunista el 18 de junio y secundada por diversas organizaciones de izquierda, tuvo unas funestas consecuencias para el Frente, que vio cómo sus principales organizadores, Julio Cerón y Raimundo Ortega, eran detenidos. El fin de curso también trajo una sorpresa para José Pedro:

«Terminado el curso, mi muy inteligente madre, que se percató de mis andanzas, me empaquetó sin apelación para Friburgo de Brisgovia, en cuya acogedora universidad, y haciendo diversos trabajos, pasé una buena temporada».

Estancia que aprovechó para aprender alemán leyendo a Hegel y Marx, tal y como le había animado Cerón<sup>46</sup>.

A su vuelta a España, Pérez-Llorca asistió al proceso de Julio Cerón y el joven quedó vivamente impresionado tanto por la defensa que le hizo Gil Robles como por la condena. Cerón fue condenado a nueve años de cárcel en Carabanchel y expulsado de la carrera diplomática. No volvieron a verse hasta 1981, veintidós años más tarde, y en unas circunstancias muy distintas para ambos.

## Un estudiante de izquierdas

Aunque descabezado, el Felipe siguió su andadura, y los cursos académicos también. De la implicación y las inquietudes de Pérez-Llorca en esos años de vida universitaria da buena cuenta Juan Antonio Ortega, también estudiante de Derecho en la misma Universidad: «Uno, dos, tres cursos por detrás del mío, otros compañeros adquirían protagonismo en la política estudiantil. Entre ellos José Pedro Pérez Rodrigo (...). Publicaba José Pedro una sección, muy fina e inteligente, incisiva y muy suya, en nuestra revista *Libra*, titulada “El gato que pesca”, con frases, agudezas y alfilerazos a unos y otros, de eficaz resultado crítico. Organizaba también interesantes sesiones de una “Revista

---

*Historia del Felipe (FLP, FOC y ESBA)...*; PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «Hasta en su juicio fue sarcástico», necrológica de Julio Cerón publicada en *ABC* el 10 de abril de 2014.

<sup>45</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «Hasta en su juicio fue sarcástico», *ABC*, 10 de abril de 2014.

<sup>46</sup> *Ibíd.*

oral”sobre problemas como el Mercado Común y del movimiento obrero desde perspectivas marxianas»<sup>47</sup>.

Durante aquellos años, el estudiante gaditano se implicó también en los debates de la Cámara Sindical de la Facultad de Derecho<sup>48</sup> y fue elegido secretario de la delegación de estudiantes de la misma Facultad. Su activismo no le llevaba a descuidar su dedicación al estudio ni a su brillante expediente académico, rasgo que también compartía con muchos de sus compañeros de promoción. El ejemplo familiar y la inquietud formativa que ya había demostrado José Pedro en anteriores situaciones le llevaron a buscar concienzudamente el buen hacer en aquello en lo que se implicaba, aunque en ocasiones estuviese también teñido por el interés del color político que entonces le embargaba.

Un ejemplo de ello, mencionado por varios de los testigos y estudiosos de la época, fue lo sucedido durante la elección de delegado durante el segundo curso de carrera, cuando asistieron al «pucherazo» de Ignacio Camuñas y Gregorio Peces-Barba para lograr que el también estudiante de segundo, Javier Rupérez, saliese elegido delegado de curso. Al enterarse de ello, Pérez-Llorca lo comentó a la célula del «Felipe»<sup>49</sup>. Lo sucedido, con la publicidad y el gran escándalo que supuso en la Facultad (donde grupos carlistas llegaron a repartir octavillas dando noticia del hecho), tuvo un curioso efecto en José Pedro, a quien, según los recuerdos de Rupérez, el suceso le afectó muchísimo hasta hacerle casi enfermar. A los pocos días, Rupérez recibía las explicaciones de José Pedro, que era amigo y compañero de curso. El suceso, que por una parte refleja los abundantes trampeos estudiantiles en aquel ambiente de radicalización política en la Universidad, refleja por otra parte un rasgo del carácter de José Pedro que volveremos a ver aflorar en futuros acontecimientos y que parece hacerle, en cierto sentido, sensible ante la dureza de la arena política, que

---

<sup>47</sup> ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*, p. 110. La revista *LIBRA* de la facultad de Derecho era una de las pocas publicaciones que circulaban en el entorno universitario. Fundada por el futuro sociólogo Víctor Pérez Díaz, en esos años estuvo controlada por estudiantes afines al FLP, como Rafael Jiménez de Parga y José Antonio Elola. Fue entonces cuando José Pedro escribió algunos artículos como «Penitencia», y coordinó un número dedicado a Miguel Hernández. Cfr. LIZCANO, Pablo, *La generación del 56, la universidad contra Franco*, p. 256.

<sup>48</sup> ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p.110. La revista oral a la que hace alusión Ortega era «Alezella», de la que él fue director. AGUN/JPPL/263/049/2. Curriculum Vitae elaborado por la Oficina de Información Diplomática (OID).

<sup>49</sup> Cfr. RUPÉREZ, Javier, *La mirada sin ira...* pp. 32-33. Destaca también Rupérez, al referirse a su contacto con Pérez-Llorca en estos primeros años de juventud, tanto la inteligencia como el laicismo que adornaban a José Pedro en aquellos momentos de su paso por el FLP y también los lazos de amistad establecidos en aquellos años.

tantas cosas se lleva por delante y en la que, por aquel entonces, tan solo se estaba iniciando<sup>50</sup>.

Por otra parte, su inquietud intelectual le llevaba a seguir nutriéndose de algunas de las corrientes ideológicas más vinculadas al pensamiento de izquierda<sup>51</sup>. Participó en el seminario de sociología organizado por José Luis López Aranguren en la Facultad de Filosofía y Letras de la Complutense. También lo hizo en los seminarios de Derecho Político organizados por Enrique Tierno Galván, entonces catedrático en la Universidad de Salamanca, a través del cual trabó una cierta amistad con Raúl Morodo<sup>52</sup>, futuro miembro del PSOE. La admiración y el respeto que «el Viejo Profesor» había despertado en él le llevaron a colaborar con ellos en la Asociación para la Unidad Funcional de Europa<sup>53</sup>, una organización creada por Tierno y que, como recuerda Morodo, «fue el inicio singular de una plataforma política; muy pluralista, en donde coexistíamos liberales y progresistas, e incluso conservadores» y donde «se propugnaba la unidad europea, se defendía la superación en los nacionalismos y se incidía en la tecnocracia funcional»<sup>54</sup>. La vinculación de España a Europa, como vía para alcanzar la democracia y el desarrollo que el país necesitaba, era una idea muy presente entre los intelectuales y universitarios de entonces.

Este fue el marco de un nuevo episodio en la vida universitaria de Pérez-Llorca que pudo haber condicionado la trayectoria del joven hacia un futuro personal y político muy diferente. Corrían los primeros meses del año 1962 y

---

<sup>50</sup> Esa primera experiencia pudo ser similar a lo experimentado por Leopoldo Calvo-Sotelo, en circunstancias no muy distintas, que le llevaron a escribir: «La política nos uniría y nos separaría luego (en referencia a uno de sus amigos de aquellos años), dejándome la separación una melancolía que no he sabido ni conjurar ni aún entender. Mi tío Joaquín me lo había advertido nada más llegar yo a Madrid y adivinar él que me amenazaba esa vocación: “La política es un veneno activísimo que no tiene antídoto eficaz. Se te meterá en la sangre, perturbará tus afectos amistosos y aun familiares, hasta contaminar todos tus pensamientos y tus actos. Procura acotar dentro de ti un reducto donde no dejes entrar a la política y defiéndelo”», CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Pláticas de familia*, Madrid, La esfera de los libros, p. 165.

<sup>51</sup> Testigo de esto fue el también miembro del FLP y futuro catedrático de Sociología y Ministro de Educación con Felipe González, José María Maravall, quien al ser preguntado sobre los orígenes de su vocación política responde: «En el primer examen en la Facultad de Derecho, un alumno muy a la izquierda que terminaría siendo ministro de la UCD me propuso participar en un seminario sobre marxismo. Era José Pedro Pérez-Llorca», Entrevista a José María Maravall en *Diario de Sevilla*, 10 de mayo de 2015.

Entre sus papeles personales se conservan también numerosos escritos, panfletos, notas y discursos que atestiguan la implicación de Pérez-Llorca en la vida política estudiantil de aquellos años, AGUN/JPPL/263/101.

<sup>52</sup> Son interesantes a este respecto, y para conocer mejor el ambiente político del momento en el entorno universitario las memorias de Raúl Morodo: MORODO, Raúl, *Atando cabos: memorias de un conspirador moderado*, Madrid, Taurus, 2001.

<sup>53</sup> Crf. Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca por J.A. JAUREGUI, 19 de noviembre de 1998, *Historical Archives of the European Union*, Oral history collections:

[http://archives.eui.eu/en/oral\\_history/INT636](http://archives.eui.eu/en/oral_history/INT636)

<sup>54</sup> «La evolución intelectual y política de Enrique Tierno Galván», MORODO, Raúl, *El País*, 20 de enero de 1986.

José Pedro estaba cursando su último semestre de carrera. Como miembro del FLP había empezado a participar en las sesiones de un sindicato estudiantil de reciente creación: la Federación Universitaria Democrática Española (FUDE), dirigido por el también «felipe» Rogelio Rubio<sup>55</sup>. Se tuvo noticia de que la Asociación Española de Cooperación Europea (AECE) estaba preparando una delegación para participar en el IV Congreso del Movimiento Europeo en Munich los días 5 y 6 de junio de 1962<sup>56</sup>. A este encuentro, que terminaría por popularizarse en España como «el contubernio de Munich», iban a acudir representantes de varios países europeos y entre ellos miembros de la oposición española en el exilio. La AECE habían sido también invitada a acudir, con el fin de conocer sus ideas sobre la posible integración de España en Europa. Como además del Congreso iba a celebrarse un encuentro de las juventudes europeas, los dirigentes de la AECE pensaron que sería bueno que a la delegación española se le sumase una delegación de estudiantes universitarios.

Conocida la noticia, la FUDE debatió la cuestión y decidió adelantarse eligiendo «democráticamente» a tres representantes del ámbito universitario. Los seleccionados fueron Fernando López Agudín, Fernando Albero y José Pedro Pérez-Llorca<sup>57</sup>. Desde el FLP habían dudado a la hora de secundar esta iniciativa y de permitir a uno de sus miembros integrarse en la delegación. Como recuerda el propio Pérez-Llorca, sus planteamientos sobre la democracia o la idea europea «eran más radicales» que los propugnados por los grupos liberales o democristianos. Sin embargo, desde la cárcel de Carabanchel llegó una consigna con la firma de Cerón: había que ir<sup>58</sup>. José Pedro contaba con experiencia en el extranjero, no sólo por la insistencia de su madre en sacarle del ambiente universitario de Madrid y de animarle a mejorar sus idiomas, sino también porque dentro del FLP se había convertido en uno de los enlaces con

---

<sup>55</sup> Este sindicato recogía las protestas frente al SEU y buscaba atender las necesidades de la vida universitaria en la lucha por la democratización y la reforma de las instituciones educativas. Intervención de José Pedro Pérez-Llorca en la mesa redonda celebrada en Madrid el 8 de junio de 2012 dentro del marco de las jornadas «Múnich 1962. El “contubernio” de la concordia». <https://www.youtube.com/watch?v=xJEC-2nMB-s>.

<sup>56</sup> La Asociación Española de Cooperación Europea (AECE) era otra de las organizaciones que desde 1947 estaba trabajando en la misma dirección, y aunque estaba dirigida por los democristianos José María Gil Robles y Fernando Álvarez de Miranda, integró también a socialistas y liberales en el objetivo común.

<sup>57</sup> Intervención de José Pedro Pérez-Llorca en la mesa redonda «Múnich 1962. El “contubernio” de la concordia».

<sup>58</sup> Generalmente a través de su madre, «Julio mandaba unas simpáticas cartas censuradas y también instrucciones en algo similar al papel de fumar», PÉREZ-LLORCA, José Pedro, *ABC*, 10 de abril de 2014, «Hasta en su juicio fue sarcástico». Cfr. Intervención de José Pedro Pérez-Llorca en la mesa redonda «Múnich 1962. El “contubernio” de la concordia», y sobre la comunicación de Cerón cfr. GARCÍA ALCALÁ, Julio Antonio, *Historia del Felipe (FLP, FOC y ESBA)*..., pp. 71-72.

la rama parisina de la organización y había entrado en contacto con su representante en la capital francesa, Antonio López Campillo, que trabajaba en el Centro de Estudios Hispánicos<sup>59</sup>. El joven gaditano poseía las papeletas necesarias para ser elegido como uno de los miembros de la delegación estudiantil, como así sucedió<sup>60</sup>.

Como parte de la representación universitaria se incorporó a los preparativos de la AECE. En aquellas oficinas «algo destartadas» de la calle Gran Vía de Madrid, José Pedro tuvo ocasión de coincidir con Íñigo Cavero, José Luis Ruiz-Navarro, que era profesor de Derecho Civil en la Complutense, Fernando Álvarez de Miranda, José Federico de Carvajal<sup>61</sup>, y de reencontrarse con compañeros de los seminarios de López Aranguren, como Carlos Bru. Todos ellos iban a participar en la delegación de Múnich y estaba previsto que los días previos al Congreso se reuniesen con Salvador de Madariaga, cabeza del Movimiento Europeo español en el exilio.

Se encontraban inmersos en la preparación del viaje, «y yo en concreto viendo qué contaba en casa a esas alturas del curso, para explicar que iba a estar tres días fuera»<sup>62</sup>, cuando el trío estudiantil fue convocado por el presidente de la AECE, José María Gil Robles. Sus palabras fueron claras: no le gustaba la representación, estaba muy escorada hacia la izquierda y faltaba un representante democristiano. Ellos apelaron al carácter democrático de la elección, a lo que Gil Robles les replicó: «Bueno, yo elecciones democráticas he vivido muchas, y a mi me gustaría que ustedes reorientaran», continúa recordando Pérez-Llorca, «Nos echó una buena regañina, que para mi fue muy impactante porque era como si me regañara, no sé, Cánovas o Prim, una figura de la historia»<sup>63</sup>.

Días más tarde recibieron una llamada de Íñigo Cavero. No había dinero para el billete y la delegación estudiantil quedaba suprimida. Semanas más tarde, ya celebrado el encuentro, recibieron la noticia de las detenciones de los

---

<sup>59</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>60</sup> Además del verano en la Universidad de Friburgo en 1959, José Pedro Pérez-Llorca pasó también fuera el verano de 1960 en el *City of London College*, donde obtuvo un diploma en Derecho inglés. Para el curso académico de 1962 y 1963 Pérez-Llorca solicitó una plaza como Profesor Auxiliar de conversación en Inglaterra, que le fue concedida por el Gobierno británico y que le llevó a compatibilizar sus estudios a distancia en la Universidad de Madrid con la enseñanza en la *Latton Bush Secondary Technical School* de Harlow, una pequeña localidad obrera del condado de Essex. Siendo ya alumno de la Escuela Diplomática, en 1963, pasó otro verano en Múnich. El objetivo de estos viajes fue el perfeccionamiento de los idiomas.

<sup>61</sup> Joven abogado y miembro del Partido Socialista.

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

asistentes al «contubernio de la traición»<sup>64</sup>, y su posterior exilio a las islas de Fuerteventura, la Gomera y el Hierro<sup>65</sup>.

### Fin de «la Fiesta»

Lo cierto es que desde aquel día de junio de 1959, en el que Pérez-Llorca había formalizado su compromiso con «la Fiesta», tanto el «Felipe» como Pérez-Llorca habían evolucionado mucho. Privado de su líder, el Frente había ido asimilando la ideología de tintes marxistas que le inspiraba con la estructura y el funcionamiento del Partido Comunista<sup>66</sup>. «Aquello evolucionaba como una cosa muy marxista, muy rígida, muy autoritaria, muy de la cultura comunista, del comité central. Y a mí aquello no me gustaba»<sup>67</sup>. Esto comenzó a chocar con la evolución experimentada por Pérez-Llorca, quien a través de nuevas lecturas y nuevas amistades había ido moderando su discurso y orientándose hacia posturas de carácter más liberal, mucho más acordes con la herencia familiar recibida. En más de una ocasión reclamó Pérez-Llorca una mayor libertad de actuación, añorando quizá el «pluralismo» interno o la desorganización del primer Felipe que había conocido junto a Cerón.

«Poco más tarde, en un auto de fe celebrado en la calle Moratín, Rogelio Rubio y yo fuimos censurados por la desorganización, por “nuestras tendencias liberales”. Decidimos irnos y así lo notificamos al “responsable” en un bote en el estanque del Retiro»<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Titular del periódico *ABC*, 10 de junio de 1962.

<sup>65</sup> El episodio del viaje y la detención ha sido contado por algunos de sus protagonistas, como José Luis Navarro Gimeno, que fue confinado a la isla del Hierro con Íñigo Cavero. Cfr. RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis, *José Luis Ruiz-Navarro Gimeno. Un humanista defensor de los valores de la Transición*, pp. 73-92; y ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *La España que soñé*, Madrid, La esfera de los libros, 2013, pp. 73-101.

<sup>66</sup> Cfr. GARCÍA ALCALÁ, Julio Antonio, *Historia del Felipe (FLP, FOC y ESBA)*..., pp. 71-94. Los motivos por los que los jóvenes universitarios que asumieron el liderazgo del FLP se afanaron por endurecer la organización fue el deseo de hacer al grupo más resistente y eficaz. Sin embargo, se alejaron del espíritu que había animado a los primeros seguidores de Cerón. Él mismo escribió: «La hoja de servicios del FLP II ha sido extraordinariamente brillante. Sus dirigentes y militantes no le cedían a nadie en punto a entrega, dureza y tesón revolucionario. Animados de una enorme buena voluntad torcieron, empero, arruinaron, sin embargo, aniquilaron, no obstante, las incalculables posibilidades del frentismo en nuestro país. Fueron combatientes generosos pero no lúcidos, abrumados por una ambivalencia ante el Partido Comunista que les movía a debelarlo como reformista y al mismo tiempo, a imitarle incluso en los detalles más nimios». CERÓN, Julio, «La historia del FLP», en *El Frente de Liberación Popular*..., p. 8.

<sup>67</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>68</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, *ABC*, 14 de abril de 2014, «Hasta en su juicio fue sarcástico».

Fue el adiós a la Nueva Izquierda a la que había llegado a través de la influyente amistad de Rafael Jiménez de Parga. Por el camino habían aparecido muchas otras amistades que iban a ser cruciales en los años venideros, pero en especial una, que fue la que le llevó a plantearse un compromiso con implicaciones mayores que las del «Felipe». La perspectiva del matrimonio con Carmen Zamora, una estudiante de Derecho con la que compartía inquietudes sociales y políticas, y que le había abierto también horizontes de ideas y lecturas, fue el empuje definitivo que le llevó a alejarse, por el momento, de las arriesgadas veleidades de la política y a decidirse por una opción más segura: la carrera diplomática<sup>69</sup>.

La convocatoria de oposiciones se hizo pública en mayo de 1963<sup>70</sup>, muy cerca de la fecha en la que José Pedro terminaba su último curso de carrera, que cerró con sobresaliente y el Premio extraordinario de Licenciatura<sup>71</sup>. Se cerraba así el ciclo universitario y también la radicalización política que había vivido durante esos años. Sin embargo, como él mismo recuerda, ambas experiencias dejaron en él una profunda huella:

«Fue positivo, porque aprendí mucho análisis y práctica política. También me quedó una cierta erudición del pensamiento socialista, y el impulso de generosidad y de ilusión para entrar en la política activa»<sup>72</sup>.

Aún habrían de pasar algunos años más para que este impulso encontrase un cauce adecuado por el que discurrir.

### 1.3 INICIOS EN LA VIDA PROFESIONAL

#### **Diplomático, Letrado, empresario y abogado (1964-1973)**

Para poder presentarse al examen de ingreso en la Escuela Diplomática, los candidatos, además de cumplir los requisitos de edad y de preparación académica, debían acreditar «buena conducta e irreprochables antecedentes» así como «certificar la adhesión al Movimiento Nacional»<sup>73</sup>. En aquellos momentos el frustrado viaje a Múnich se reveló como providencial. Conocidas las

---

<sup>69</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>70</sup> *BOE*, n.º 128, de 29 de mayo de 1963, con Orden del 9 de mayo en la que se convocan exámenes para el ingreso en la Escuela Diplomática, p. 8774.

<sup>71</sup> *Curriculum Vitae* de José Pedro Pérez-Llorca. OID, AGUN/ JPPL/263/049/2.

<sup>72</sup> Declaraciones de José Pedro Pérez-Llorca recogidas en el *Curriculum Vitae* de la OID, AGUN/ JPPL/263/049/2.

<sup>73</sup> *BOE*, n.º 128, de 29 de mayo de 1963, p. 8774.

repercusiones que tuvo ese viaje para quienes lo realizaron, hubiera supuesto una mancha indeleble en el brillante expediente del recién licenciado, que quizá hubiese visto vetado su ingreso en la Escuela Diplomática. La regañina histórica de Gil Robles hizo posibles los «irreprochables antecedentes» que se le exigían al candidato, que también pudo certificar sin problemas su excelente preparación intelectual y lingüística. Sólo quedaba la adhesión al Movimiento Nacional, que no pasaba de ser un trámite a ejecutar en una de las oficinas de distrito que el Movimiento tenía en la calle Castelló de Madrid. Los certificados de adhesión se expedían tras una somera investigación al solicitante, que en su caso consistió en una discreta consulta al portero del edificio de la calle Juan Bravo, 21, el domicilio familiar de los Pérez Rodrigo en Madrid<sup>74</sup>. Así, la mañana del día 7 de febrero de 1964, a las 9.00 de la mañana y el sexto en orden de lista, el candidato José Pedro Pérez Rodrigo realizó los ejercicios de ingreso en la Escuela Diplomática, que tenía su sede en un edificio de reciente construcción inspirado en el aire herreriano del Palacio de la Santa Cruz, situado en el Límite 5 de la Ciudad Universitaria, hoy Paseo Juan XXIII de Madrid.

Seis meses más tarde fue admitido en la Carrera Diplomática<sup>75</sup> y, ya instalado en ella, José Pedro Pérez-Llorca y Carmen Zamora contrajeron matrimonio el 19 de diciembre de 1965. Tras cursar los estudios correspondientes, el primer destino del nuevo diplomático fue la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, y poco después fue trasladado a la Secretaría de Política Exterior del mismo Ministerio. Este puesto le permitió familiarizarse con el funcionamiento técnico y administrativo del ministerio de Castiella y también forjarse de primera mano una experiencia de la imagen internacional de España en aquellos años<sup>76</sup>. Tanto en septiembre de 1966 como de 1967, José Pedro viajó con la delegación española a la Asamblea General

---

<sup>74</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>75</sup> La lista total de los veinte admitidos para el nuevo curso 1964 -1965 fue publicada el 3 de agosto de 1964. *BOE*, n.º 185, p. 10050. Junto a Pérez-Llorca se iniciaron ese año en el mundo de la diplomacia otros como Emilio Cassinello, Justo Carlos Abella, José Cuenca, Pablo Benavides o Carlos Westerdorp, también llamados a desempeñar en el futuro un importante papel en las relaciones internacionales españolas.

<sup>76</sup> España había roto el aislamiento al que le habían sometido las potencias occidentales gracias a la firma de los Acuerdos de Madrid en 1953. En septiembre de 1963 los Acuerdos se habían renovado por cinco años más, aunque el clima de las relaciones entre España y Estados Unidos entró en una fase de cierta tensión, España estaba descontenta con algunos términos de los Acuerdos relativos al uso de instalaciones militares españolas y concesión de créditos. Estados Unidos, por su parte, estaba metido de lleno en el conflicto de Vietnam. El clima se enrareció más con el accidente de Palomares de 1966 y con un contexto internacional en unos años en los que algunos sitúan un cambio de orientación en la Guerra Fría. Mientras que en Occidente cada vez se popularizaba más una política de distensión y de coexistencia pacífica con la URSS, los soviéticos continuaban con su expansión por ámbitos mediterráneos y tratando de separar Europa de Estados Unidos.

de las Naciones Unidas en Nueva York, coincidiendo también en la última con el viaje del Príncipe Juan Carlos.

Sin embargo, la experiencia diplomática no terminaba de satisfacer las expectativas de Pérez-Llorca, a quien el ascendiente familiar le inclinaba a seguir estudiando y sentía bullir en él la inquietud por la acceder a alguna cátedra o a preparar unas nuevas oposiciones, y decidió presentarse a las de Letrado de las Cortes. La mañana del 31 de mayo de 1968, junto con otros cincuenta y cinco candidatos, Pérez-Llorca se examinó en la sala número 1 de Comisiones del Palacio de las Cortes<sup>77</sup>, coincidiendo en los pasillos con dos viejos compañeros de universidad, Rafael Arias-Salgado e Íñigo Cavero que, como él, trataban de obtener una de las cuatro plazas convocadas. Obtuvo la segunda plaza de las cuatro que se ofertaban.

José Pedro Pérez-Llorca hizo compatibles sus trabajos de Letrado de las Cortes con el ejercicio de otras actividades profesionales. No se desvinculó totalmente de la Escuela Diplomática, donde continuó durante algunos años impartiendo la asignatura de Derecho Constitucional y donde ocupó el cargo de Jefe de estudios hasta el año 1970<sup>78</sup>. Un nuevo golpe de Fortuna llegó esta vez de la mano de Gonzalo Fernández de la Mora, uno de los subsecretarios del Ministerio de Exteriores, que recibió por esas fechas una insospechada «primicia» sobre el pasado «rojo» de Pérez-Llorca. Alertado ante la posibilidad de estar incubando un avispero de marxistas en el ministerio, con el propósito de curarse en salud y de paso curar de todo resto de «rojerío» al joven diplomático, Fernández de la Mora le anunció un nuevo destino en Cuba, donde debería incorporarse en el plazo de quince días<sup>79</sup>. Pérez-Llorca, que consideraba que su paso por el FLP le había dotado ya de suficientes experiencias marxistas, decidió pedir la excedencia en la carrera diplomática.

Su faceta docente también se desarrolló durante esos años en la facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense como profesor de Sistemas Políticos Comparados en la cátedra de Carlos Ollero. Su paso por la facultad no le satisfizo, por su ambiente «más conspirativo que formativo»<sup>80</sup>. Sin embargo, el ejercicio de la docencia contribuyó a acrecentar en él dos aspectos llamados a ocupar un papel en su futura trayectoria.

El primero fue una profunda admiración por Maurice Duverger, politólogo francés que gozaba de cierto renombre en el área de la teoría política y cuyas propuestas y reflexiones sobre los sistemas políticos fueron no sólo la ma-

---

<sup>77</sup> BOE, n.º 109, 6 de mayo de 1968, p. 6634.

<sup>78</sup> AGUN/JPL/263/001/2/1.

<sup>79</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>80</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

teria de sus clases sino también un estímulo para sus inquietudes. El segundo aspecto fue el perfeccionamiento de su habilidad para la oratoria y la claridad expositiva, que, si ya habían llamado la atención a sus compañeros de carrera, no dejaron de asombrar también a quienes ahora le escuchaban en las aulas. Simultáneamente, y con el fin de aumentar los ingresos de la familia que iba creciendo, se introdujo también en el mundo de la empresa privada. Fue miembro ejecutivo y Consultor del Banco del Noroeste hasta 1974, cuando renunció a todos sus cargos<sup>81</sup>. La razón de este súbito abandono se encuentra en una nueva aventura empresarial mucho más relacionada con sus intereses jurídicos: la abogacía<sup>82</sup>. En 1973 montó su propio despacho de abogados en Madrid, actividad a la que se dedicó de lleno hasta que otra vez la política, aunque esta vez por motivos muy distintos, le llevó a una nueva excedencia.

### El Club de estudios Jovellanos

La experiencia del paso por el FLP no había dejado en José Pedro Pérez-Llorca la afinidad al marxismo que tenía Fernández de la Mora, pero sí que había dejado en él una cierta inquietud por la política que afloró de nuevo a finales de la década de los sesenta. Fue precisamente en 1967, al mismo tiempo que se replanteaba reorientar su trayectoria profesional fuera del mundo diplomático, cuando se acercó al Club de estudios Jovellanos<sup>83</sup>.

En aquellos momentos el Club de estudios Jovellanos no era más que una pequeña agrupación de profesionales de muy diversas procedencias, de ideas liberales y a los que caracterizó un afán reformista. El objetivo de sus reuniones era suscitar el debate y la reflexión sobre algunas cuestiones de la vida política española que consideraban necesitadas de reforma. El carácter de esta iniciativa responde a los mismos afanes que en aquellos años dieron lugar a

---

<sup>81</sup> El Banco del Noroeste era una entidad privada de orígenes gallegos que desde el año 1964 impulsaba y financiaba actividades industriales y empresariales. A comienzos de la década de 1970, gracias en parte a la presencia de bancos e inversiones extranjeras, la entidad bancaria había experimentado un gran desarrollo de sus actividades no solo en suelo nacional sino también en el extranjero. En 1975 pasó a formar parte del grupo Rumasa.

<sup>82</sup> Durante esos años funda también, en compañía de Luis Solana y José Luis Zabala, SERFIBAN, una sociedad de asesoramiento bursátil, promoción y gestión de inversiones, AGUN/ JPPL/263/090/4.

<sup>83</sup> Las referencias o los estudios sobre esta organización son escasos en la bibliografía y no nos consta ninguna fuente documental más allá de las palabras de José Pedro Pérez-Llorca y los recuerdos de otros de sus miembros, como Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona o Álvaro Alonso Castrillo, a quienes seguimos especialmente en esta cuestión. Cfr. ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., pp. 274-277; ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, pp. 150-153.

grupos de opinión o empresas culturales como *Cuadernos para el Diálogo*, el grupo Tácito o el Club Siglo XXI<sup>84</sup>, el Nuevo Club<sup>85</sup>, o el grupo Juan Ruiz<sup>86</sup>, en las que muchos sitúan a los principales integrantes de la «oposición moderada» al franquismo y donde en gran medida se gestaron algunas de las ideas y afiliaciones políticas que cobraron protagonismo en los años de la Transición<sup>87</sup>. Sin alcanzar nunca la notoriedad alcanzada por estos, el Club Jovellanos tuvo una modesta difusión y una corta vida que comprendió dos etapas: una primera que abarcó desde su fundación en 1967 hasta 1969, cuando las reuniones se disolvieron tras el clima de frustración e incertidumbre que trajo consigo la proclamación del estado de excepción<sup>88</sup>, y una segunda que se abre en abril de 1975, cuando el Club y sus actividades se presentaron públicamente en un Madrid que adivinaba próximo el fallecimiento de Franco. El Club se disolvió definitivamente cuando, en efecto, los cambios llegaron y sus diferentes miembros se embarcaron en empresas políticas ya propiamente dichas<sup>89</sup>.

Como ya indicamos, los principios y objetivos en torno a los que se cohesionó tan variada concurrencia apuntaban hacia la reforma del régimen. En palabras de uno de sus integrantes, Juan Antonio Ortega, «El propósito del

---

<sup>84</sup> Fundado en 1969 por Antonio Guerrero Burgos, inicialmente estaba formado por un grupo de personas afines al régimen que también se planteaban el futuro del país, en este caso, desde la continuidad. A lo largo de la década siguiente, sus conferencias fueron adquiriendo una gran notoriedad pública, convirtiéndose, durante los años de la Transición, en una privilegiada palestra desde la que hablaron muchos de sus protagonistas políticos.

<sup>85</sup> El Nuevo Club, de carácter monárquico, estaba liderado por Emilio Romero en torno a la figura del Príncipe Juan Carlos. ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD...*, p. 150.

<sup>86</sup> «Juan Ruiz» fue otro grupo con vocación política surgido en torno a la figura de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón en 1969. Bajo sus reminiscencias literarias se escondía el mismo afán de crítica de costumbres de la época. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío*, p. 47.

<sup>87</sup> ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD...*; MÍGUEZ GONZÁLEZ, Santiago, *La preparación de la Transición a la democracia en España*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1990; ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*... Es Silvia Alonso Castrillo quien lo enmarca dentro del ambiente político-reformista de los años 60, diciendo de él que es el más antiguo grupo conocido de estas características, y el más radical.

<sup>88</sup> Para Juan Antonio Ortega, los sucesos de ese año de 1969 supusieron «una línea divisoria tanto en mi trayectoria personal como en la colectiva de los españoles (...). 1969 fue decepcionante, representó un cierre, que generó mucha frustración y un rechazo al régimen para mí ya definitivo». Cfr. *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 277.

<sup>89</sup> El número de sus integrantes nunca fue muy elevado, rondando en su primera etapa el medio centenar; sin embargo, pasaron por sus filas hombres como: «Manuel Delgado Iribarren, Álvaro Alonso Castrillo, José Luis Yuste, Luis Enríquez de Salamanca, Óscar Alzaga, Miguel Herrero, Amando de Miguel, Pedro Schwartz, Ignacio Bayón, Carlos Bustelo, Luis Gámir, Carlos María Bru, Julio Feo, Raúl Morodo, Carlos Moya, Mariano Rubio, Luis Boyer, Donato Fuejo, Juan Manuel Kindelán, Gonzalo Puente Ojea, Carlos Zayas, Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona, Luis González Seara, Miguel Martínez Cuadrado, Luis Solana, Javier Solana, Jaime Gil Robles y José María Gil Robles», ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939- 1978)*..., pp. 272-273.

Club era preparar una transición a la democracia, tras la muerte de Franco, hecho este que nadie osaba nombrar, pero que barruntábamos que tal vez pudiese producirse alguna vez»<sup>90</sup>. José Pedro Pérez-Llorca recuerda también la existencia de un cierto sentimiento de «pavor hacia lo que pudiese pasar después» y el deseo de alcanzar la democracia «sin que se fuese todo al garete»<sup>91</sup>. En este marco, el carácter de esa transición o los proyectos de reforma que barruntaban poseían un carácter más bien reformista o desarrollista. Como también reconoce Juan Antonio Ortega «habíamos admitido la solidez del Franquismo», pero no por ello se resignaban a la inmovilidad. Tenían recientes los efectos alcanzados por el plan de desarrollo y el aperturismo experimentado por el régimen en algunos aspectos económicos, informativos, culturales y sociales, así como la apertura exterior que también estaba experimentando España. Estos hechos alimentaban en ellos el deseo de conseguir también, por vías similares y de manera pacífica, un desarrollo político que culminase en un sistema democrático homologable al resto de democracias occidentales.

Como continúa explicando Ortega y Díaz-Ambrona, los principios comunes que les unían, y hacia los que se orientaban de manera inmediata sus propuestas de reforma, eran la implantación del sufragio universal, la consecución de un sistema de libertades públicas y propiciar la aparición un sistema de partidos. Con estos objetivos en el seno del Club debatieron propuestas de reforma de aspectos como la educación, el empleo o la administración local que no llegaron a trascender más allá de las cuatro paredes de la sede de Banif en la que se reunían, pero que sin duda fueron conformando la personalidad política de muchos de sus integrantes<sup>92</sup>. En esta primera etapa del Jovellanos, el paso de Pérez-Llorca por él fue discreto y no queda más constancia documental que los recuerdos de quienes a él pertenecieron. Sin embargo, la mera pertenencia nos ilustra acerca de la naturaleza de las ideas políticas que el nuevo Letrado de las Cortes había hecho suyas.

## La Operación Pimpinela

Un segundo episodio que ayuda a perfilar el pensamiento político de Pérez-Llorca respecto al posible futuro de España en aquellos años y que reve-

<sup>90</sup> *Ibíd.*

<sup>91</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca 9 de abril de 2015. Ese miedo a la posibilidad de una nueva confrontación tras la muerte de Franco era algo característico entre muchos de los integrantes de la nueva generación.

<sup>92</sup> ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 273.

la su implicación con su reforma se encuentra vinculado con la aparición del libro *Desarrollo político y Constitución española* en el año 1973. El libro fue redactado por un equipo de profesores de Derecho Político de la Universidad de Madrid liderados por Jorge de Esteban<sup>93</sup>, y su origen podría encontrarse en el interés del entonces Príncipe Juan Carlos de Borbón por la posibilidad de alcanzar la democracia a través de las Leyes Fundamentales del Reino<sup>94</sup>. La idea de que «el desarrollo político democrático puede producirse coexistiendo con el texto de la Constitución vigente»<sup>95</sup> se barajaba entonces entre los ámbitos reformistas como una de las posibilidades de futuro para el régimen, que permitiría a España integrarse entre las democracias occidentales y romper así algunas de las barreras políticas que les impedían la entrada en Comunidades Europeas y otros foros internacionales<sup>96</sup>.

La financiación y promoción del libro corrió a cargo de un reducido grupo de veinte profesionales y empresarios que se agruparon bajo el epónimo de «Pimpinela» y la dirección de José Luis Zavala Richi. José Pedro Pérez-Llorca, que por entonces continuaba con su trabajo como docente y en el despacho, estaba entre ellos. Cuando estuvo terminado, una pequeña delegación integrada por José Luis Zavala, José Pedro Pérez-Llorca, Luis Solana y el empresario Eduardo Aznar se desplazó a la Zarzuela para entregarle en mano un ejemplar al Príncipe Juan Carlos de Borbón. A pesar de haber coincidido anteriormente en otras ocasiones con él, José Pedro recuerda el especial interés con el que el Príncipe los recibió, «Fue la vez que yo estuve con él más despacio», y al exponerle el contenido del libro « nos explicó que eso es lo que él quería hacer, que le venía muy bien»<sup>97</sup>.

La conclusión a la que había llegado el equipo de Jorge de Esteban era que, en efecto, era posible alcanzar la democratización del régimen a través de una interpretación más abierta de algunas de las normas constitucionales, la aplicación de las mismas o modificando la legislación complementaria. Principios como el pluralismo, el asociacionismo político y social, y la representatividad en las Cortes podían ser alcanzados dentro del sistema institucional del

---

<sup>93</sup> Jorge de Esteban, Profesor Agregado de Derecho Político en la Universidad Complutense de Madrid, Santiago Varela Díaz, Luis López Guerra, José Luis García Ruiz, Francisco Javier García Fernández, Profesores ayudantes de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>94</sup> ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 303.

<sup>95</sup> OLLERO, Carlos, «Desarrollo Político y Constitución española», en *Boletín informativo de ciencia política*, Seminario de la primera Cátedra de Teoría del Estado y Derecho Constitucional, n.ºs 13-14, agosto-diciembre de 1973, p. 12.

<sup>96</sup> RUIZ GALLARDÓN, José María, *ABC*, 20 de septiembre de 1973, p. 61.

<sup>97</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

régimen<sup>98</sup>. La «Operación Pimpinela», como fue coloquialmente denominada la estrategia del grupo de Zavala y las tesis del equipo de Jorge de Esteban, levantaron un cierto revuelo y opiniones muy diversas dentro y fuera de los ámbitos reformistas<sup>99</sup>.

## El segundo Jovellanos

La implicación de Pérez-Llorca con la política desde posturas moderadas siguió creciendo al hilo de los acontecimientos políticos que vivió el país en aquellos años previos al fallecimiento del General Franco. El asesinato de Carrero Blanco, el fracasado intento «aperturista» del Gobierno de Arias, la interinidad del Rey durante la enfermedad de Franco y la aparición cada vez más numerosa de plataformas de oposición crítica al régimen demostraban los cambios producidos en la sociedad española y la crisis interna del franquismo.

1975 fue un año en el que la incertidumbre ante lo que podría ocurrir estaba más viva que nunca. Un grupo de antiguos Jovellanos decidió rescatar del olvido el Club y refundarlo, esta vez de manera mucho más abierta y pública. La refundación tuvo eco en la prensa, que anunció la creación del Club Jovellanos como «Foro democrático» presidido por Álvaro Alonso Castrillo, con Luis González Seara como vicepresidente y José Pedro Pérez-Llorca como secretario<sup>100</sup>. Esta vez querían que sus actividades estuviesen abiertas al público y para ello, a sugerencia de Pérez-Llorca, invitaron a Maurice Duverger, Catedrático de Derecho en la Sorbona, a impartir en Madrid una conferencia sobre los «Problemas políticos de los países mediterráneos». La conferencia fue programada para el día 13 de mayo. Cuatro días

<sup>98</sup> ESTEBAN, Jorge de, *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, Ariel, 1973, p. 581.

<sup>99</sup> Algunos, como Miguel Herrero criticaron a fondo su contenido, señalando las paradojas entre la estructura franquista de las Leyes Fundamentales y los principios liberales de los que se hablaba en el libro de Jorge de Esteban, y aclarando que lo que se estaba proponiendo era no una actualización sino un «Fraude a la Constitución», en «Sobre el libro de J. de Esteban (y otros), El desarrollo político y la Constitución Española», *Boletín informativo de ciencia política*, Seminario de la primera Cátedra de Teoría del Estado y Derecho Constitucional, n.º 13-14, agosto-diciembre de 1973, pp. 211-216. La interpretación más extendida, sin embargo, fue que se trataba de un «Manual para aperturistas» (ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 303). En esta línea, José María Ruiz Gallardón realizó en *ABC* una reseña en la que resaltaba lo oportuno del análisis realizado por el equipo de Esteban: «Como verá el lector, el libro no puede ser ni más oportuno ni más interesante. La conclusión a que llegan los autores es que es perfectamente posible, en una interpretación aperturista y democrática de nuestras Leyes Constituciones, asimilar nuestro Régimen a cualquier régimen democrático europeo, tan sólo condicionada por la voluntad de los hombres llamados a llevar a efecto esa apertura. Grave responsabilidad la suya si no lo hacen», *ABC*, 20 de septiembre de 1973, p. 61.

<sup>100</sup> «El club Jovellanos, Foro democrático», *ABC*, 22 de abril de 1975, p. 41.

antes Duverger aterrizó en España y acudió a la Universidad de Salamanca, donde al ser preguntado por el panorama político español respondió que «La perspectiva que me interesa es la democracia y la libertad. El cielo lo veo un poco más oscuro que hace algunos años. Detrás de las nubes está el cielo, que siempre es azul», para concluir que era preciso canalizar la evolución de la situación española hacia un socialismo democrático<sup>101</sup>. Tres días más tarde, con Duverger ya en Madrid, la directiva del Club Jovellanos recibió una orden gubernativa de suspensión de la conferencia. Los motivos: haber presentado la instancia para dicha conferencia fuera de plazo<sup>102</sup>. El encuentro se redujo entonces a un almuerzo en la plaza de la Paja en Madrid, tras el cual Duverger se despidió agradecido de Pérez-Llorca: «Le debo a usted una conferencia. Espero que en el futuro pueda cumplir mi parte del contrato»<sup>103</sup>. Pero no hubo una nueva oportunidad, el efímero resurgir del Club Jovellanos se reveló inoperante.

## 1.4 EL PARTIDO POPULAR Y EL PROYECTO DEL CENTRO

### **Multiplicidad de orígenes**

Tras fracasar los intentos por resucitar el Club Jovellanos y en el ambiente de incertidumbre política que ocasionaban las sucesivas recaídas de Franco, José Pedro encontró acomodo en otro de los sectores que por aquel entonces conformaban la oposición moderada y reformista. Su trabajo en el despacho le había llevado a trabar amistad con José Luis Álvarez, un conocido notario madrileño a cuya oficina en la Calle de Lista en Madrid recurría con frecuencia. Perteneecía José Luis Álvarez a la democracia cristiana y al grupo Tácito. Entre ellos la relación profesional muy pronto se trocó en amistad y la amistad en un nuevo cauce para el compromiso político, que esta vez le acercó a las movidas arenas del centrismo.

El centrismo político en aquellos años era un magma de corrientes ideológicas con vocación política que fueron cristalizando en pequeñas formaciones de diverso signo hasta culminar, años más tarde, en la formación de UCD. Unas notas manuscritas, localizadas en su archivo personal, hacen referencia

---

<sup>101</sup> En Salamanca Duverger habló sobre «Las nuevas formas de democracia occidentales», conferencia que fue recogida por la prensa, muy en especial sus veladas declaraciones sobre la situación política española. *ABC*, 10 de mayo de 1975, p. 103.

<sup>102</sup> *ABC*, 14 de mayo de 1975, p. 10.

<sup>103</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

precisamente a la multiplicidad de orígenes que tuvo el proyecto del centro y nos permiten situar su entrada en él durante el otoño de 1975. En esos meses, donde la incertidumbre y la expectación estaban especialmente presentes ante el empeoramiento evidente de la salud de Franco, José Pedro Pérez-Llorca menciona unos primeros encuentros con personas provenientes del partido demócrata, del socialdemócrata y de las esferas democristianas próximas a Izquierda Democrática, a la que pertenecía José Luis Álvarez<sup>104</sup>. Escuetamente anota:

- «En esas reuniones, se llegó a la conclusión de que:
- »Iba a haber elecciones.
- »Habría que presentar una opción política de centro.
- »Para ello habrá que superar las viejas formaciones y divisiones»<sup>105</sup>.

La idea del centro político, que en otoño de 1975 vislumbraban ya como plataforma política, contaba en esos momentos con un cierto desarrollo teórico y con un puñado de efímeros y descoordinados intentos prácticos. La primera noción del «centro» parece que tuvo su origen en unas palabras de Fraga en 1973 y fue especialmente recogida, revisada y aumentada por los miembros del grupo Tácito, que un año más tarde ya hablaban de la necesidad de configurar una formación cercana a la democracia cristiana y que ocupase ese lugar<sup>106</sup>.

El Estatuto de Asociaciones que el Gobierno de Arias Navarro había promulgado el 23 de diciembre de 1974 abrió una pequeña crisis en el seno de los tácitos, quienes se encontraron frente a la disyuntiva de transformar el grupo en una asociación política o seguir tratando de construir una alternativa democrática desde la oposición<sup>107</sup>. Finalmente optaron por mantenerse al margen de

<sup>104</sup> «Multiplicidad de orígenes», notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca, AGUN/JPLL/263/054/1.

<sup>105</sup> *Ibíd.*

<sup>106</sup> Son numerosos los autores que coinciden en señalar al grupo Tácito como el antecedente del proyecto centrista: por su papel de altavoz de las ideas democráticas, por su propuesta de un cambio pacífico de régimen, pero sobre todo por haber aglutinado bajo los mismos ideales a personas de diversa procedencia política. Esta última característica había ido alimentando la esperanza de llegar a constituir un partido «de centro», que estuviese tan alejado de los extremismos ideológicos como de los proyectos de continuidad o ruptura con el régimen. El centro, se entendía, sería el lugar de la reforma y de la moderación, recogería las sinergias entre las distintas familias de carácter democrático y aseguraría una transición pacífica hacia un sistema democrático que homologase España al resto de democracias europeas. Cfr. ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., pp. 378-381; HUNEEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1985, pp. 102-103; ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD*..., p. 154.

<sup>107</sup> Esta disyuntiva aparece reflejada en ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 384.

las propuestas gubernamentales, aunque la escisión continuó de manera interna entre aquellos que consideraban la idea de crear un partido propiamente «democristiano» y quienes creían que el centro, entendido como lugar de la reforma y camino hacia una transición pacífica, debía de recoger las sinergias existentes entre las distintas familias de carácter democrático que estaban presentes en el panorama español del momento, en concreto: los liberales, los socialdemócratas, los democristianos.

Y, aunque estos sectores de la oposición democrática no iban a pactar con el modelo de asociacionismo propuesto desde el régimen, sí que a comienzos de ese año 1975 también fueron conscientes de que era necesario crear algún tipo de organización preparada para ser la base o funcionar como partido político cuando se produjese una auténtica apertura. Cuándo, cómo y de qué manera sería esto era algo tan imposible de predecir como la meteorología de la que había hablado Duverger a su paso por Salamanca, pero sí algo era predecible es que no alcanzaría nada quien se quedase de brazos cruzados. Es en este humus donde brotaron en esos meses iniciativas variadas, como el intento de resurrección del Club Jovellanos, la aparición de la sociedad Libra, de los liberales Garrigues y Antonio Fontán<sup>108</sup>, o la Federación de Estudios independientes (FEDISA), que, amparadas bajo la capa de foros democráticos, sociedades anónimas o de derecho privado, encerraban claros objetivos políticos<sup>109</sup>.

Aunque en ese verano de 1976 José Luis Álvarez ostentaba la presidencia del grupo FEDISA y era uno de sus promotores, José Pedro Pérez-Llorca no llegó a formar parte de esta iniciativa a la que hombres como Juan Antonio Ortega han denominado «el eslabón perdido en la genealogía de UCD»<sup>110</sup>. En efecto, FEDISA fue un intento de asociación prepolítica que reunió a importantes personalidades de la oposición democrática y aperturistas del régimen

---

<sup>108</sup> La Sociedad de Estudios Libra surgió a finales de 1974 entre el sector liberal con pretensión de convertirse en «embrión del futuro partido». COSGAYA GARCÍA, Jaime, *Antonio Fontán Pérez (1923-2010), una biografía política*, Tesis doctoral, Universidad de Valladolid, pp. 363-364. Trabajo de próxima publicación en la editorial EUNSA.

<sup>109</sup> El titular de *La Vanguardia* con el que se daba noticia en portada de la aparición del grupo el día 18 de julio de 1975 es muy significativo a este respecto: «FEDISA: una sutil tentativa de buscar presencia política por cauces distintos a los abiertos».

<sup>110</sup> La Federación, conocida popularmente como FEDI o FEDISA, fue uno de los primeros intentos serios por crear un grupo político entre personas de diversa procedencia política pero *con un mismo denominador democrático*. La sociedad se constituyó oficialmente el 11 de julio de 1973, bajo la naturaleza de una sociedad de estudios sobre cuestiones de la sociedad española. Su constitución suscitó un gran malestar entre los dirigentes del régimen y del Movimiento, que desde el primer momento adivinaron la naturaleza política del grupo e incluso trataron de convencerlos, sin éxito, para que se incluyesen dentro del Estatuto de Asociaciones. Cfr. «Ofensiva contra FEDISA», *La Vanguardia*, 27 de julio de 1975, p. 7.

atraídos por la idea del centro y la posibilidad de una transición<sup>111</sup>. La iniciativa en sí terminó por fracasar, al integrarse de manera sucesiva varios de sus miembros en el primer Gobierno de la Monarquía, pero sus restos quedaron agrupados bajo el liderazgo de Pío Cabanillas, que pasó entonces a interesarse por las iniciativas del sector democristiano en relación a la creación de un partido de centro. Sin embargo, señala Juan Antonio Ortega, el intento de FEDISA no es desdeñable, pues en ella encontramos de nuevo «muchos de los nombres que aparecerán más tarde en UCD o en sus gobiernos»<sup>112</sup>.

Pero al margen de FEDISA es interesante constatar cómo, ya desde otoño de 1975, se produjeron esas reuniones, que José Pedro recuerda, entre personalidades de distintas tendencias y que fueron probablemente las reuniones en las que José Luis Álvarez introdujo a Pérez-Llorca, sin que este estuviese tampoco formalmente afiliado a ningún sector de la democracia cristiana. Las razones, en gran medida, radican en su rechazo a la idea de crear un partido de tintes confesionales al modelo de los partidos de la democracia cristiana en Europa, idea también compartida por José Luis Álvarez:

«En esas discusiones había un sector, en el que estaba José Luis Álvarez, estaba Marcelino y algunos otros, que opinaba que no se debía hacer un partido democristiano sino que se debía hacer un partido que respondiese a las inquietudes del electorado democristiano, que lo recogiesen, pero que no fuese confesional, que se abriese. Entonces en torno a ese núcleo buscaron a personas que no tuviesen la significación confesional, y entré yo. Y digamos que ahí me trataron muy bien, trabajé mucho, hice muchos papeles, programas... Y cuando hablaban de los componentes ideológicos del partido y se referían al humanismo cristiano, que entonces era la consigna para ser un partido democristiano, yo les decía: “¿Pero por qué vamos a hablar del humanismo cristiano? Hablemos de la ética cristiana, nosotros nos inscribimos en la ética cristiana, que es una cosa mucho más importante, más básica y en la que hay más gente”»<sup>113</sup>.

Parece claro, por lo tanto, que el acercamiento de Pérez-Llorca a los sectores de la democracia cristiana se debió más bien al atractivo que supuso para

---

<sup>111</sup> Es muy significativo conocer quiénes integraron su primer consejo de Administración: tres tácticos, entre los que se encontraban José Luis Álvarez, que en virtud de su apellido presidía la Federación (habían decidido seguir un estricto orden alfabético), Leopoldo Calvo-Sotelo y Marcelino Oreja Aguirre; los ex ministros Manuel Fraga y Pío Cabanillas; el ex embajador y procurador en Cortes José María de Areilza; el también procurador Manuel Escuredo Rueda; el socialdemócrata Francisco Fernández Ordóñez; Juan José Rosón Pérez, que había ocupado diversos cargos en la administración de Franco, y José Luis Ruiz-Navarro, miembro de la Asociación de Cooperación Europea que había participado en el conurbamiento de Múnich, *La Vanguardia*, 12 de septiembre de 1975.

<sup>112</sup> Juan Antonio Ortega cita a algunos, entre los que destacan Landelino Lavilla, Marcelino Oreja, Ricardo de la Cierva, Manuel Fraile, Juan José Rosón, Luis González Seara, Enrique Fuentes Quintana, Juan Manuel Otero Novas. Cfr. *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 405.

<sup>113</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

él la idea de un partido de centro, que englobase la pluralidad de ideas de todos aquellos partidos de la oposición democrática que compartían la tradición liberal cristiana. Y, entre todo ese conglomerado, el sector que encarnaba José Luis Álvarez parecía ser el más viable.

## La Unión Electoral para la Democracia

El siguiente eslabón en la evolución del centro tiene fecha concreta, y en ella José Pedro ya posee un protagonismo propio. A lo largo del invierno de 1975 y los primeros meses de 1976, como fruto de la confluencia entre los asistentes a las reuniones mencionadas en el manuscrito de Pérez-Llorca y los grupos de FEDISA y Tácito, la idea del centro como alternativa electoral se concretó en la creación de la «Unión electoral para la democracia» o la «Unión electoral de Centro». De nuevo es Juan Antonio Ortega, miembro de Tácito, quien mejor da cuenta del nacimiento de esta nueva iniciativa que «pretendía unir, ante unas elecciones, a las consabidas familias, poco avenidas a la sazón, de liberales, democristianos y socialdemócratas»<sup>114</sup>:

«El 11 de marzo (de 1976) –en reunión plenaria (en Castellana 8, sede de Serfibán, despacho de José Pedro Pérez-Llorca y Luis Solana)– se concretaron las características del proyecto. José Pedro Pérez-Llorca explicó que pretendíamos obviar la dificultad de organizar un solo partido o asociación entre los diversos sectores, y que se trataría de una simple reunión distinta del socialismo y también, por supuesto, de las iniciativas del último Gobierno de Carlos Arias Navarro. Rafael Arias-Salgado y Montalvo insistió en que debía ser una operación independiente del sector reformista del Gobierno»<sup>115</sup>.

Las conversaciones continuaron durante algunas semanas, llegando incluso a prepararse un Manifiesto, pero el proyecto no llegó a cuajar.

Para uno de sus miembros, Manuel Fraile, de procedencia liberal y miembro del FEDISA de Pío Cabanillas, la desaparición de la «Unión electoral» se debió a la dinámica interna de cada una de las fuerzas que la integraron, pues todas ellas siguieron intentando configurar su propia formación política bajo la

---

<sup>114</sup> ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 500. Da además nombres de los integrantes de esas reuniones de la Unión electoral en torno a esos meses, entre los que menciona, además de los citados, a José Luis Álvarez Álvarez, José Luis Álvarez López, Óscar Alzaga, Landelino Lavilla, Gregorio Marañón, Pío Cabanillas, Íñigo Cavero, Ricardo de la Cierva, Francisco Fernández Ordóñez, Manuel Fraile, Manuel Álvarez Fuentes, Luis González Seara, Miguel Herrero, Eugenio Nasarre y Luis Gámir.

<sup>115</sup> *Ibíd.*

etiqueta correspondiente a su afiliación<sup>116</sup>. Fue el caso del sector socialdemócrata, que bajo Francisco Fernández Ordóñez quiso reagruparse en una Federación Socialdemócrata, o el caso de los democristianos, que vieron cómo durante la celebración del Congreso de Izquierda Democrática Cristiana el sector liderado por Álvarez de Miranda se escindía con el objetivo de crear un Partido Popular de matriz democristiana<sup>117</sup>.

Aunque muchos no compartían el carácter confesional que Álvarez de Miranda quería imprimir en el proyecto<sup>118</sup>, vieron en la iniciativa del Partido Popular una continuidad con lo intentado desde la Unión electoral. Para José Pedro Pérez-Llorca, esa continuidad estuvo encarnada fundamentalmente en las personas que integraron ambas formaciones: «Aunque fueron conversaciones que no llegaron a fructificar (La Unión electoral), fueron muy positivas porque crearon el núcleo de personas que iba a seguir adelante con el proyecto»<sup>119</sup>.

## El Partido Popular

Los intentos de construir una formación política de centro volvieron entonces al campo de la democracia cristiana, donde, como ya hemos visto, se encontró apesadado entre quienes opinaban que debería llevar la etiqueta confesional y quienes opinaban que debía de ser un proyecto más amplio y aconfesional. Estas discusiones abocaron a la creación de una secretaría colegiada en la que se integró a representantes de las distintas opiniones en liza: Óscar Alzaga Villaamil y Juan Antonio Ortega Díaz Ambrona por el sector de Álvarez de Miranda y Tácito; Manuel Fraile, por el sector FEDISA de Pío Cabanillas, y en último lugar José Pedro Pérez-Llorca, que seguía sin afiliación determinada pero que respondía a los parámetros de aconfesionalidad y centrismo<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> Entrevista a Manuel Fraile en *Ya* el 23 de octubre de 1976.

<sup>117</sup> En abril de 1976, durante el Congreso de Izquierda Democrática Cristiana, Fernando Álvarez de Miranda se escindió de la emblemática formación de Ruiz-Giménez y creó una nueva rama a la que llamó inicialmente Izquierda Democrática Cristiana y terminó por derivar, en septiembre del mismo año, en el Partido Popular Demócrata Cristiano. Cfr. ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *La España que soñé. Recuerdos de un hombre de consenso*, p. 160.

<sup>118</sup> Fernando Álvarez de Miranda quería integrar el PP en la Unión Europea Demócrata Cristiana. Entre los detractores estaban muchos de los Tácitos y de los miembros de FEDISA de Pío Cabanillas, entre quienes también se encontraba José Luis Álvarez. Cfr. ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., pp. 536-552.

<sup>119</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>120</sup> Carlos Huneeus señala a José Luis Álvarez como iniciador de ese germen del Partido Popular, lo que podría estar detrás de la presencia de José Pedro, como independiente, en el secretariado colegiado del nuevo partido. HUNEEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático*..., pp. 151-154.

El Partido Popular quedó constituido el 6 de julio de 1976 en el Ministerio de Gobernación, y la primera misión que tuvo el secretariado conjunto fue precisamente tratar de clarificar la naturaleza del partido, conseguir apoyos y organizar su estructura, tarea que no iba a resultar nada fácil. Uno de los primeros obstáculos que hizo temer por la supervivencia del proyecto llegó a los pocos días, pues la creación del partido coincidió en el tiempo con el nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno en sustitución de Carlos Arias Navarro. Suárez llamó a formar parte de su equipo ministerial a varios de los hombres fuertes de ese núcleo del centro que se había ido formando a través del grupo Tácito, FEDISA, la Unión electoral, y que también ahora habían recalado en el embrión del Partido Popular. En concreto, y tras el desconcierto y el rechazo inicial que Suárez había ocasionado en muchos de ellos, de las filas de la democracia cristiana salieron Marcelino Oreja, que fue nombrado Ministro de Exteriores, y Landelino Lavilla, que ocupó un cargo análogo en el Ministerio de Justicia. Landelino, a su vez, trató de atraer a Juan Antonio Ortega hacia la secretaría del Ministerio, y cuando este lo planteó en el seno del secretariado del Partido Popular recuerda la reacción de José Pedro, quien «con palabras apremiantes y persuasivas, muy suyas» le insistió en la necesidad de seguir en el secretariado y sacar adelante el partido<sup>121</sup>. No podía ocurrir de nuevo lo sucedido con FEDISA y se creía preciso mantener una cierta independencia del nuevo Gobierno.

Una carta de Luis Gámir, que había empezado a trabajar en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, es ilustrativa respecto al ambiente y al modo en el que las cosas se estaban desarrollando ese verano<sup>122</sup>:

«Querido José Pedro:

Te agradezco mucho tu carta. Te he llamado un gran número de veces para hablar contigo del tema. Recientemente te llamé también al enterarme de la gravedad del estado de tu madre. Ha habido una serie de factores que han influido de manera decisiva en mi “cambio de trabajo”. Quizá el más importante ha sido una decisión de la Federación Social Demócrata de la que te hablaré con detalle en la próxima vez que nos veamos. Por otra parte, mi paso a Agricultura se debe a una

---

<sup>121</sup> «José Pedro Pérez-Llorca me insistió en que no aceptara (...). Quería hacerme creer que era esencial mi permanencia en el Secretariado para la supervivencia del proyecto de partido. Ante la presión de mis amigos del PP, decidí declinar para dedicarme en exclusiva a hacer viable ese partido», ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 512.

<sup>122</sup> Luis Gámir pertenecía a la órbita de Francisco Fernández Ordóñez y había coincidido con Pérez-Llorca en Jovellanos y en la Unión electoral, aunque se terminó alejando de ella como el resto de los socialdemócratas.

combinación de puestos entre comercio Agricultura e Industria. Sin duda, eres una de las personas a las que considero obligado a hablarles de todo ello (...)»<sup>123</sup>.

La misiva ilustra la relación de cercanía y amistad existente entre ambos y el modo cómo los vínculos personales iban forjando una red de conexiones políticas entre las distintas alternativas del centro. La posible afinidad de José Pedro con los socialdemócratas, o incluso su afiliación, es algo que ha sido en ocasiones apuntado por varios autores y que también fue mencionado en la prensa del momento, algo desconcertada ante la postura independiente de José Pedro en el seno de un partido de marcada raíz democristiana<sup>124</sup>. Por lo que se deduce de las palabras de Luis Gámir, Pérez-Llorca se mantenía alejado de las deliberaciones de la Federación socialdemócrata, y por lo tanto habría que rechazar su afinidad con el grupo de Ordóñez. Pero sin embargo es también cierto que, aunque escarmentado tras su paso por el Felipe, había quedado en una cierta afinidad con la vertiente más moderada de las ideas socialistas, en este caso la socialdemócrata<sup>125</sup>.

Sin embargo, el hecho determinante es que José Pedro se implicó de lleno en el proyecto del Partido Popular, que desde el principio fue seguido muy de cerca por varios sectores del Gobierno de Suárez. El 31 de agosto de 1976, la prensa recogió una reunión mantenida entre varios miembros del Gobierno y una veintena de personalidades del ámbito democristiano. Entre ellos, y como representante del PP, también estaba Pérez-Llorca. Los términos de la discusión volvieron a centrarse en lo que ya era el *leitmotiv* de todas las reuniones del Partido, la necesidad de crear una formación de inequívoco carácter democristiano<sup>126</sup>.

Esto no dejaba de ser ocasión de agrias desavenencias en el interior de la nueva formación, Juan Antonio Ortega recuerda cómo, a lo largo de ese vera-

<sup>123</sup> Carta de Luis Gámir a José Pedro Pérez-Llorca, 8 de agosto de 1976.

<sup>124</sup> Huneus y Ortega Díaz-Ambrona lo clasifican, en la etapa de formación del Partido Popular, como un hombre de ideas o indumentaria socialdemócrata, lo mismo que la prensa. Crf. HUNEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático...*, p. 154; ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)...*, p. 510; «El congreso de los Papos», *La Vanguardia*, 6 de febrero de 1977, p. 13.

<sup>125</sup> Años más tarde, ya dentro de UCD, José Pedro respondería así a una pregunta sobre su definición política: «Dentro de UCD me definiría como un liberal moderno, lo que implica darse cuenta de que ahora el ansia de igualdad es el gran motor de nuestra sociedad y, por tanto, un liberal moderno, en cierto modo, tiene que ser socialdemócrata. Además, yo conozco bien el pensamiento socialista del que estuve cerca en mi juventud. De modo que soy un liberal socialdemócrata». Entrevista realizada por Miguel A. Molinero en *Blanco y Negro*, Recogida en los currículum vitae elaborados por la OID, AGUN/JPPL/263/049/2.

<sup>126</sup> «Reunión de personalidades democristianas con miras a la formación de un partido único», *La Vanguardia*, 31 de agosto de 1976, p. 3. Los miembros del Gobierno que acudieron fueron Alfonso Osorio, Vicepresidente; Landelino Lavilla, Ministro de Justicia, Andrés Reguera, Ministro de Información y Turismo y Enrique de la Mata, Ministro de Relaciones Sindicales.

no, Fernando Álvarez de Miranda amagó en más de una ocasión con abandonar el proyecto, y Pérez-Llorca trató entre otros de hacerle desistir<sup>127</sup>. Finalmente se llegó a lo inevitable; ante la incompatibilidad de visiones, en octubre de 1976 Álvarez de Miranda volvió a desgajarse y fundó lo que él había querido hacer desde el comienzo: el Partido Popular Demócrata Cristiano.

Fueron meses difíciles, llenos de incertidumbres y de intenso trabajo, a los que José Pedro tuvo que añadir el agravamiento de la salud de su madre y el mantenimiento de una familia que ya contaba con dos niños pequeños. Sin embargo, había una clara urgencia política y, como diría tiempo después Pérez-Llorca, un deseo de «evitarle al país una nueva aventura, evitarle el pendulazo y evitar una llegada de la izquierda con ruptura (...). El Partido Popular lo hicimos prácticamente con los de Tácito, con la incorporación de Pío Cabanillas, que intervino mucho, y después con el fichaje de Areilza. Era un partido entrañable porque había una enorme ilusión»<sup>128</sup>.

Tras la marcha del sector “confesional”, el Partido Popular había quedado en manos del sector liderado por Pío Cabanillas y por José Luis Álvarez, que trataron de poner en marcha su idea originaria. Para ello los miembros del partido comenzaron un acercamiento a grupos regionales de naturaleza política afín, surgidos en torno a notables o personalidades influyentes. A finales del mes de octubre de 1976 se constituyó una pequeña Federación de Partidos Populares, en la que además del PP estaban varios dirigentes de grupos regionales de carácter demócrata, liberal y socialdemócrata<sup>129</sup>. El paso a la Federación supuso un escalón más en la consolidación del proyecto originario del centro, acontecimiento que no pasó inadvertido entre los miembros del Gobierno<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 509.

<sup>128</sup> ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD*..., p.165.

<sup>129</sup> En concreto se acercaron a los grupos regionales de Alianza Popular Regional Valenciana, Partido Popular Aragonés, Partido Social Liberal Andaluz, Partido Popular Extremeño y el Partido Popular Manchego, los primeros en constituirse con ellos en Federación.

<sup>130</sup> «Suárez busca un sitio al centro», *Diario 16*, 23 de octubre de 1976, p. 2. La noticia desvela la intención de varios ministros del Gobierno de «lograr una fuerza electoral centrista que pudiera agrupar a cristianodemócratas, socialdemócratas y liberales, con la incorporación de falangistas evolucionados (cita como cercanos a la operación a José María Ortí Bordas y Rodolfo Martín Villa). La noticia continúa explicando que esta alianza permitiría la presentación de Suárez a las elecciones, alianza para la que el Gobierno piensa fundamente en el Partido Popular de Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona.

Por su parte, José María de Areilza también habla del interés de Pío Cabanillas por esa misma operación, a la inversa: «Pío Cabanillas me cuenta sus últimas gestiones y me revela su profunda indecisión. Él quería lograr que el Gobierno apoyara desde el poder la creación de un partido o federación o coalición popular de signo centrista que sirviera de contrapeso a la Alianza Popular de Fraga y de sus amigos. Pero esa gestión quedó en nada, debido al total silencio de las alturas y a la sugerencia, por otro lado, de que Martín Villa trata de hacer eso mismo con elementos propios y con escaso eco, por ahora», AREILZA, José María, *Cuadernos de la transición*, Barcelona, Planeta, 1983, p. 59.

Así las cosas, el PP estuvo listo para emitir su Manifiesto fundacional el 10 de noviembre de 1976. El acto estuvo precedido por una reunión de simpatizantes y miembros del partido que se celebró en el salón Cervantes del Hotel Meliá de Madrid y a la que asistió un total de sesenta personas. La prensa destacó especialmente «la presencia de dos ex ministros, Pío Cabanillas y José María de Areilza». Areilza acababa de incorporarse al partido y prometía convertirse en la persona idónea para liderar ese proyecto de centro moderado<sup>131</sup>. El Partido Popular se presentó como «una alternativa distinta de carácter genuinamente democrático», deseoso de evitar la polarización de la vida política española y necesitado de la actuación conjunta de las distintas familias políticas de la oposición moderada<sup>132</sup>. El acto concluyó con la firma del manifiesto y la renovación del secretariado colegiado, en el que José Pedro mantuvo el cargo de secretario y portavoz del Partido.

Unas semanas más tarde, el 1 de diciembre, tuvo lugar el acto de presentación pública del Partido en el mismo Hotel Meliá de Madrid, esta vez ante más de un millar de asistentes<sup>133</sup>. El acto supuso su lanzamiento definitivo como plataforma de centro. En los meses sucesivos se sucedieron jornadas intensas en las que José Pedro, como parte del secretariado colegiado, se vio implicado por una parte en la ampliación de la Federación de Partidos Populares, y por otra en la preparación del primer Congreso del partido, del que saldría su comité político. Lo primero le llevó a viajar por distintas provincias españolas, como Córdoba, las islas Baleares o Castilla la Nueva, donde prosiguió en su trabajo de animar a los grupos afines que habían ido surgiendo de manera espontánea en diversas regiones a integrarse en la recién creada Fede-

---

<sup>131</sup> La prensa también señaló la asistencia de «bastantes miembros de Tácito, algunos altos cargos de la actual Administración y representantes de grupos regionales». Para ver una relación completa de los asistentes y firmantes del comunicado: «El Partido Popular inicia su fase de actuación política», *ABC*, 11 de noviembre de 1976, p. 11.

<sup>132</sup> «El Partido Popular inicia una nueva etapa y se federará con otros grupos», *ABC*, 11 de noviembre de 1976, p. 7. El tono del comunicado original era ligeramente más drástico, como se puede observar en uno de los borradores del archivo personal de José Pedro Pérez-Llorca, donde el párrafo mencionado aparece como: «El Partido Popular cree necesario reafirmar la necesidad de la unión y convergencia de todos los demócratas independientes, liberales, cristianodemócratas o socialdemócratas, ya que las diferencias ideológicas existentes entre esas tendencias son mínimas e irrelevantes comparadas con el peligro del aplastamiento del centro», AGUN/JPL/263/054/1. Cortes (etapa del Partido Popular).

<sup>133</sup> El acto estuvo presidido por José María de Areilza, Fernando Castedo, Ricardo de la Cierva, Pío Cabanillas, Enrique García de la Mata, Manuel Fraile, José Luis Ruiz-Navarro, José Antonio Ortega y Díaz-Ambrona y Emilio Attard. José Pedro Pérez-Llorca realizó una semblanza histórica del partido, que se definió como aconfesional y laico, partidario de la Ley para la Reforma política y de la legalización de todas las fuerzas, y que definió su propia naturaleza como federativa y con «la voluntad de buscar soluciones al margen de todo apriorismo, que puedan ser compartidas por los más amplios sectores de la sociedad». «El Partido Popular, entre la derecha continuista y la izquierda marxista», *La Vanguardia*, 2 de diciembre de 1976, p. 11; «El Partido Popular por el centro-centro», *ABC*, 11 de diciembre de 1976, p. 29.

ración<sup>134</sup>, de cara a organizarse electoralmente para las próximas elecciones, que fueron oficialmente anunciadas en enero de 1977<sup>135</sup>.

## El Centro Democrático

No eran los populares los únicos interesados en crear una alternativa al continuismo o a la ruptura. Ya hemos visto cómo varias figuras del Gobierno de Suárez, no sólo las provenientes de la misma cantera de la que había salido el Partido Popular, se mostraron desde el principio interesadas en este proyecto. En enero de 1977 el mismo Suárez manifestó a sus más allegados la necesidad de crear un «pacto electoral de centro»<sup>136</sup>. Su vicepresidente Alfonso Osorio convocó entonces la primera de una serie de reuniones destinadas a tantear la viabilidad del proyecto. En ellas participaron los representantes de las principales fuerzas de la oposición democrática<sup>137</sup> y, fruto de ese acercamiento, el 19 de enero surgió la primera Federación de Centro entre el Partido Popular, la Unión para la Democracia Española (UDE) de Alfonso Osorio y el Partido Popular Demócrata Cristiano (PPDC) de Fernando Álvarez de Miranda.

En medio de todo este ambiente de intrigas y estrategias políticas, mientras el Gobierno de Suárez seguía sin dejar ver todas sus cartas, el Partido Popular celebró su primer y último Congreso, que para muchos despejó las dudas respecto a las intenciones de Adolfo Suárez y el papel del Partido en el futuro del Centro Político<sup>138</sup>. Se celebró en los días 5 y 6 de febrero de 1977, en el Palacio de Exposiciones de Madrid, y atrajo la expectación de propios y ajenos<sup>139</sup>.

---

<sup>134</sup> Algo similar a lo realizado por Juan Antonio Ortega: «Por entonces, muchos partidos populares se fundaron o intentaron formar del primer PP. Consumí mucha energía y dineros propios en ir de una parte de España a otra, hablar con unos y con otros, tratar de persuadir y de explicar; de aproximar o afiliar», ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 526.

<sup>135</sup> *Diario 16*, 18 de enero de 1977, p. 1.

<sup>136</sup> NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez*, p. 169.

<sup>137</sup> Asistieron a esa primera reunión: Fernando Álvarez de Miranda (PPDC), Joaquín Ruiz-Giménez, Carlos Bru y Jaime Cortezo (ID), J. M. Gil Robles (FDP), Enrique Larroque, Jaime Miralles e Ignacio Camuñas (Liberales), José Ramón Lasuén y Rafael Arias-Salgado (Socialdemócratas) y Juan Antonio Ortega y José Pedro Pérez-Llorca (Partido Popular). ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 542. Osorio llegó a plantear la incorporación de hombres aperturistas del Movimiento, a lo que, según algunas fuentes, José Pedro Pérez-Llorca se manifestó inicialmente reacio. Cfr. NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez*..., p. 169.

<sup>138</sup> El periodista Pedro J. Ramírez escribió: «Desde el primer momento, el Partido Popular, aun contando con una base realmente exigua, trató de capitalizar la imagen del “Centro”, hasta el punto de que su congreso constituyente a primeros de febrero fue interpretado como la auténtica puesta en marcha de la coalición. RAMÍREZ, Pedro J., *Así se ganaron las elecciones (1977)*, Barcelona, Planeta, 1977, p. 29.

<sup>139</sup> Además de contar con la presencia de todo el equipo de populares y de sus líderes regionales, el Congreso atrajo la atención de muchos de los líderes de otras fuerzas políticas del momento, que acudie-

El nudo gordiano era sin duda alguna la elección del líder del Partido y de su comité político, que supondría su definitiva consolidación como fuerza política. Hasta ese momento la dirección del partido había sido un ente nebuloso, repartido entre Pío Cabanillas, José María de Areilza, José Luis Álvarez y Juan Antonio Ortega; ente al que con fina ironía José Pedro llamaba «el tetrápodo»<sup>140</sup>. El punto álgido del Congreso llegó precisamente con la ponencia de estatutos y organización. Las sesiones, al decir de Pío Cabanillas, fueron «muy duras». Y en efecto, a nadie se le escapaba que, más allá del debate sobre el procedimiento de elección del presidente o el reglamento interno del partido, lo que realmente se estaba dirimiendo en esa comisión era quién iba a ostentar el liderazgo del Partido... y, por ende, el futuro papel del PP en una Coalición de Centro. Areilza partía como favorito, sin embargo, muchos veían su incompatibilidad con Suárez, candidato «implícito» (por todos pensado pero por nadie mencionado) para liderar esa gran coalición de centro.

Al frente de esa comisión estuvo José Pedro Pérez-Llorca, que con cierto olfato político había previsto la relevancia de la misma y, partiendo de su experiencia como estudioso de sistemas políticos, solicitó el papel de moderador y ponente<sup>141</sup>. Su propuesta fue la creación de un sistema indirecto de elección del líder, es decir, que fuese un Comité Político elegido por el Congreso el encargado de designar a su presidente; frente a la propuesta de que éste fuese elegido de manera directa por el conjunto del Congreso. Para Juan Antonio Ortega, que de nuevo es la fuente que mejor nos relata lo sucedido tras las bambalinas del Congreso, esta era la postura deseada por los miembros del Gobierno: «Ambas posiciones tenían un trasfondo práctico muy claro: Areilza tenía todas posibilidades de resultar presidente en una elección directa; además, si se iba por este camino, sería casi imposible cambiar de presidente antes de un nuevo congreso, cosa que no ocurriría si la elección era de segundo grado por el Comité Político, lo que permitiría quitar a Pío y poner a Suárez, si convenía»<sup>142</sup>.

Finalmente, esta fue la vía por la que se decantó la Comisión de Estatutos, y para sorpresa de algunos, Pío Cabanillas resultó elegido presidente. Para otros, detrás de la jugada se adivinaba una encubierta intromisión del Gobierno<sup>143</sup>. Como la prensa señaló, la clausura del I Congreso fue al mismo tiempo

---

ron como invitados, así como todos los líderes de los partidos regionales pertenecientes a la Federación de Populares.

<sup>140</sup> ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 524.

<sup>141</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>142</sup> ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*..., p. 533.

<sup>143</sup> Recordemos también que Pío Cabanillas se había manifestado asimismo, desde el otoño anterior, partidario de un acercamiento al Gobierno y, días antes del Congreso, según relata José María de Areilza,

la afirmación pública del Centro Democrático y del PP como el peso pesado de la coalición electoral<sup>144</sup>. La suerte estaba echada y los nombramientos decididos. Areilza pasó a ocupar el puesto de vicepresidente junto con Emilio Attard, y la secretaría del partido quedó de nuevo repartida entre José Luis Álvarez, como secretario general, Juan Antonio Ortega, como secretario para asuntos políticos, y José Pedro Pérez-Llorca, como secretario de coordinación y de relaciones exteriores.

Para muchos, Pérez-Llorca fue una «verdadera revelación» aquellos días, no solo por sus dotes oratorias sino también por su colaboración, «llena de paciencia y empeño, en el proyecto de crear un centro unificado»<sup>145</sup>. Sus intervenciones llevaron también a Areilza a escribir en su diario: «José Pedro tiene garra, estilo y concisión de buen orador político»<sup>146</sup>.

## La batalla por el Centro

Los meses que precedieron al Congreso del Partido Popular estuvieron marcados por el pulso entre el juego de intereses y la soterrada lucha por el poder de todos aquellos que se arrimaban al calor del centro político. El relato del paso de Centro Democrático a la creación de la Unión de Centro Democrático ha sido uno de los episodios de la Transición más frecuentados por aquellos que lo vivieron en primera persona<sup>147</sup>.

José Pedro Pérez-Llorca los vivió implicado en las actividades del Partido, ya muy focalizadas en la creación de la coalición de Centro y en las próximas elecciones. Como gran parte de la directiva del Partido Popular, habían

---

Pío le dijo que sólo si él era el presidente y Areilza pasaba a la vicepresidencia el Proyecto del Partido Popular y la coalición electoral de centro podrían seguir adelante. AREILZA, José María, *Cuadernos de la transición...*, p. 92.

<sup>144</sup> «El PP nos quiere Gobernar», *Diario 16*, 7 de febrero de 1977. La prensa señalaba también como «fenómeno inédito en nuestro país» la aparición de un núcleo de centro-derecha moderno, que vaticinaban que podía convertirse en «gran peso pesado de la coalición electoral»

<sup>145</sup> Declaraciones de José Luis Álvarez en ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD...*, p. 166. También Pedro J. Ramírez, al escribir sobre el nombramiento de José Pedro Pérez-Llorca como secretario que: «Este último había participado muy activamente en la organización del Congreso, y el justo premio de la designación le convertía de alguna manera en la revelación política de aquellos días», cfr. *Así se ganaron las elecciones 1977...*, p. 29.

<sup>146</sup> AREILZA, José María, *Cuadernos de la transición...*, p. 95.

<sup>147</sup> Remitimos para un mayor conocimiento del tema, además de a los libros ya citados de Silvia Alonso Castrillo, Pedro J. Ramírez, Eduardo Navarro y Carlos Huneeus, a las obras de Juan Francisco Fuentes Adolfo Suárez, *biografía política*, Barcelona, Planeta, 2011, y Leopoldo CALVO-SOTELO, *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990.

hecho totalmente suyo el proyecto del Centro Democrático y, con mayor o menor consciencia, estaban quemando por él las naves del propio partido.

Las reuniones continuaban y la incógnita Suárez seguía presente. La bien conocida reunión del 19 de marzo en casa de José Luis Navarro fue el anuncio definitivo de lo que llamaron el «santo advenimiento de Suárez». Aunque esperada, la propuesta que hizo Osorio en dicha reunión fue seguida del silencio entre los asistentes. Fue Pío Cabanillas el primero que se atrevió a romperlo aceptando a Suárez como cabeza de la coalición<sup>148</sup>. A partir de entonces, el futuro del PP y del propio Centro Democrático pareció estar en manos distintas de las que habían pergeñado el proyecto desde sus orígenes no muchos meses atrás. Quizá fue este hecho, unido al abandono del grupo Popular por Areilza pocos días más tarde del advenimiento de Suárez, o la marcha de Juan Antonio Ortega, por motivos similares<sup>149</sup>, lo que esté detrás de las «razones muy poderosas» que llevaron a José Pedro a plantearse también la marcha del Partido en esos momentos, intención que quedó plasmada en uno de los borradores conservados en el archivo:

«Querido José Luis:

Dada la impuesta acefalia del Partido Popular y ante el hecho de ver tus apellidos los primeros por orden alfabético de entre los que Componéis la Comisión Permanente, te dirijo estas breves líneas para comunicarte mi dimisión como miembro de la Comisión Gestora de dicho partido y de cualquier otro cargo y responsabilidad que pudiera haber ostentado y ejercido en el mismo.

Siento que la imprecisión de perfiles de nuestra organización me impide, a pesar de mis esfuerzos, ver más preciso en los términos de mi dimisión, pero para evitar cualquier duda o cavilación al respecto, adelanto que se refiere tanto a la responsabilidad del Secretario Coordinador, que según me fue reiteradamente comunicado, me había sido encomendada por la Comisión Permanente, como a la de subsecretario de relaciones exteriores, aneja a la primera e igualmente encargada por la misma Comisión.» Y a continuación, tachado: «Respecto a las responsabilidades primeras, el respeto a mí mismo y a los demás me obliga a abstenerme de todo comentario. Existen razones muy poderosas para mi decisión. Por ser tú, el recipiendario de la carta, persona de mi confianza y estima personales, cumpliré con la cortesía obligada por lo demás en estos casos»<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez...*, p. 181

<sup>149</sup> Juan Antonio Ortega anunció su dimisión a José Luis Álvarez tras la Celebración del Congreso, aunque José Luis Álvarez le pidió posponerla con el fin de no dañar al partido. Aunque inicialmente aceptó, Ortega abandonó el partido de manera definitiva en abril del mismo año, en plena operación de elaboración de las listas electorales. ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones...*, pp. 535 y 614.

<sup>150</sup> Borrador manuscrito de José Pedro Pérez-Llorca, AGUN/JPPL/263/054/1.

El borrador no lleva fecha, pero la mención de la «impuesta acefalia del Partido» y el tipo de cargos de los que pide ser dispensado nos llevan a situarla en estos meses post-Congreso y, más en concreto, en el momento en el que las intenciones o el futuro del partido se vieron envueltos en la nebulosa Suárez.

Algo de aquello no debió de gustarle a José Pedro. No podemos olvidar que él ya había asistido a la disolución de las iniciativas anteriores, que en parte terminaron por fracasar ante la disgregación de sus miembros, tentados cada uno de ellos por las distintas esferas del poder, y que había pedido a Juan Antonio Ortega que no se fuera al Gobierno y trabajara en el partido. Quizá pudo ser un cierto cansancio ante la lucha política que suponían cada una de aquellas reuniones, o el miedo a que el proyecto por el que tanto había luchado desde el Partido Popular se desdibujase ahora en manos de los hombres de Suárez.

Sin embargo, algo o alguien le hizo desistir de la idea. Pudo ser su amigo José Luis Álvarez, que había vivido con él mano a mano los intentos del centro desde sus orígenes y que también había tratado de hacer desistir a Juan Antonio Ortega. El caso es que el nombre de José Pedro Pérez-Llorca apareció como candidato al Congreso por el PP en la primera lista provisional de candidaturas del Centro Democrático electoral que se publicó el 23 de abril de 1977<sup>151</sup>.

## Las cuarenta y ocho horas de Calvo-Sotelo

Ese mismo día en las altas esferas del Gobierno también hubo movimiento electoral. Leopoldo Calvo-Sotelo dimitió como Ministro de Obras Públicas y, por deseo de Suárez, se dedicó a la formación de la coalición de centro. En apenas una semana y, sobre todo, en cuarenta y ocho horas cruciales, el Centro Democrático se reorganizó y consolidó, transformándose, el día 3 de mayo de 1978 en la Unión de Centro Democrático (UCD), con Suárez como cabeza de lista. Las otras candidaturas fueron el resultado de una nueva e intensa batalla entre las distintas facciones de la recién creada Coalición. De nuevo, y con el número 11, José Pedro Pérez-Llorca aparece como candidato en las listas del Congreso por Madrid. La inclusión de su nombre es de nuevo una

---

<sup>151</sup> La lista de Candidatos por Madrid, Castilla la Nueva era, en el siguiente orden: Franciso Fernández Ordóñez (PSD), Joaquín Garrigues Walker (FPDL), Ignacio Camuñas (PDP), Enrique Larroque (PL), Rafael Arias-Salgado (PSD), Óscar Alzaga (PDC), José Luis Ruiz Navarro (PP), José Pedro Pérez-Llorca (PP), Eduardo Merigó (FPDL), Antonio Santillana (PSD), Fernando Castedo (PP), Félix Fernández Shaw (PP), Alcalá Zamora (PDP), *ABC*, 23 de abril de 1977, p. 13.

combinación entre la misteriosa fortuna y el prestigio que rodeaba al joven político. Leopoldo Calvo-Sotelo, «árbitro de la coalición de Centro»<sup>152</sup>, recuerda así su encuentro con Pérez-Llorca y su entrada en las listas:

«Tuve la primera noticia suya en la primavera de 1977, por mi hijo Leopoldo, estudiante entonces de Derecho en la Complutense. “Ha habido un mitin en la Facultad, con varios oradores –y aquí me dio una serie de nombres ya conocidos–. El mejor, el más inteligente y el más elocuente, un tal Pérez-Llorca de pelo blanco pero muy joven”. Recordé aquel juicio a primeros de mayo cuando en la Moncloa (en el piso de arriba, residencia del Presidente) hubo reunión de rabada-nes para hacer la lista de Madrid (...)»<sup>153</sup>.

En aquella sala de la Moncloa estaba Adolfo Suárez, tomando notas; Alfonso Osorio, enfadado y distante; y Fernando Abril, «cortando el bacalao» sobre una lista llena de tachones y candidatos.

«Pude introducir alguna enmienda más, una de ellas decisiva: Pérez-Llorca, que tenía el número 12, pasó al 11, cambiando el puesto con Óscar Alzaga. Como solo sacamos once diputados, aquel cambió metió a José Pedro en la luz del escenario político y dejó a Óscar, evangélicamente, en las tinieblas exteriores»<sup>154</sup>.

El recuerdo de esta anécdota haría decir a José Pedro que su biografía, una vez más, se iba a construyendo a golpe de Fortuna. Previamente había rechazado ser cabeza de lista por Cádiz: la preocupación por sus dos hijos pequeños y por la vida familiar le hacían querer estar en Madrid y no convertirse en un «cunero»<sup>155</sup>. A esto se añadía el que su hermano Jaime debutaba también en política, y era cabeza de lista del PSOE en Cádiz<sup>156</sup>. Por todos estos motivos, José Pedro entró de lleno en la vorágine electoral que rodeó a las elecciones de junio de 1977, repartiendo su tiempo entre actos informativos de partido, conferencias y mítines, que le hicieron crecer en prestigio, aumentar en popularidad pública y perder la voz a pocos días de las elecciones que dieron la victoria a Suárez y a la coalición de Unión de Centro Democrático<sup>157</sup>.

<sup>152</sup> RAMÍREZ, Pedro J., *Así se ganaron las elecciones (1977)* ..., p. 116.

<sup>153</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 203.

<sup>154</sup> *Ibíd.*

<sup>155</sup> Su madre, Carmen Rodrigo Sabalette, falleció tras su larga enfermedad en Madrid el 15 de mayo de 1977, en plena campaña electoral, *ABC*, 17 de mayo de 1977, p. 115.

<sup>156</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>157</sup> En la prensa del 11 de junio un periodista escribe, tras un mitin en Toledo, «José Pedro Pérez-Llorca tiene una afonía que raya en la mudez, tantos años de silencio político y ahora, ¡hala! un exceso en tres semanas», *ABC*, 11 de junio de 1977, p.16.



## II

### LA FORJA DEL POLÍTICO: TRABAJOS Y VIDA PARLAMENTARIA EN LA LEGISLATURA CONSTITUYENTE

#### 2.1 UN JURISTA EN LAS CORTES

##### **Secretario y portavoz del Grupo Parlamentario de UCD**

El escrutinio de las elecciones de junio de 1977 mantuvo en vilo toda una semana a la UCD y al PCE sobre el último diputado que saldría elegido por Madrid. Terminó por ser del PCE y dejar fuera al centrista Óscar Alzaga, el siguiente en la lista de UCD tras Pérez-Llorca<sup>158</sup>. Así quedó dispuesta para ser inaugurada la Legislatura Constituyente, con un nuevo Gobierno y un nuevo Parlamento en el que estaban representadas las principales fuerzas políticas españolas elegidas democráticamente.

«Hay mucho que hacer. Todo que hacer»<sup>159</sup>, podría ser el *leitmotiv* de aquellas Cortes que se crearon en una muy particular coyuntura histórica, a caballo entre un régimen autoritario que había decidido reformarse y el proyecto de un Estado democrático que era preciso construir. Había que gobernar, responder a los acuciantes problemas que el país presentaba tanto en materia

---

<sup>158</sup> El escaño número 32 por Madrid se debatía entre Óscar Alzaga (con el puesto número 12 en la lista centrista) y Ramón Tamames.

<sup>159</sup> URBANO, Pilar, «Todos queremos gobernar», *ABC*, 27 de julio de 1977, p. 11.

política como económica, social, laboral y de seguridad. Al mismo tiempo había que crear las bases legales del sistema democrático por el que habían apostado, y para ello era preciso legislar, redactar una nueva Constitución y reformar las viejas instituciones. Todo ello procurando conservar el carácter pacífico del proceso de cambio iniciado unos meses atrás y con el deseo de que nadie fuese excluido. Como acertadamente lo describió Suárez:

«Se nos pide que cambiemos las cañerías del agua, teniendo que dar agua todos los días; se nos pide que cambiemos los conductos de la luz, el tendido eléctrico, dando luz todos los días; se nos pide que cambiemos el techo, las paredes, las ventanas del edificio, pero sin que el viento, la nieve o el frío perjudiquen a los habitantes de este edificio, pero también se nos pide a todos que ni siquiera el polvo que levantan las obras de este edificio nos manche, y se nos pide también, en buena parte, que las inquietudes que causa esta construcción no produzcan tensiones»<sup>160</sup>.

El reto no era pequeño, tampoco fácil, y en muchos aspectos, como la historia se encargó después de demostrar, quizá imposible. En las primeras semanas del mes de julio quedó constituido el Gobierno, así como los grupos parlamentarios del Congreso y algunas de las comisiones que se encargarían de abordar los asuntos más urgentes de la vida política española. En el grupo parlamentario centrista se respiraba una mezcla de inexperiencia política, combinada en muchos casos con el deseo de encontrar acomodo en el ejecutivo y con lo que el diputado Leopoldo Calvo-Sotelo definió como un cierto «adanismo»: la ilusión ante ese todo que les quedaba por hacer<sup>161</sup>.

Para José Pedro Pérez-Llorca, aquellos primeros meses de vida parlamentaria se convirtieron en la forja de su personalidad política. Al igual que la gran mayoría de sus compañeros de escaño en el Congreso, Pérez-Llorca llegaba al Parlamento con un conocimiento «muy libresco» de la gestión política y muy poca experiencia práctica<sup>162</sup>. Sin embargo, para muchos el jurista gaditano llegó con «una notoria ventaja» sobre el resto de sus compañeros, como

---

<sup>160</sup> Discurso de Adolfo Suárez el 6 de abril de 1978.

<sup>161</sup> «He tenido el privilegio de estar en una época inaugural. En los primeros gobiernos de la Transición todos nos sentíamos un poco adanistas y avanzábamos con los ojos puestos en el futuro, en un futuro que había que inventar, sin retrovisor hacia un pasado que no podía servir de ejemplo». CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Pláticas de familia*, p. 246.

<sup>162</sup> «Yo tenía un conocimiento profundo pero muy libresco del sistema parlamentario, el conocimiento de ir a una sesión a la Cámara de los diputados francesa, a tres o cuatro de los Comunes, que no nos sirve porque es una manera muy distinta de enfocarlo, y de ir al Bundestag. Y a los de enfrente, a los socialistas, les pasaba lo mismo, tenían un asesor alemán que organizaba seminarios y enseñaba cosas, pero al final lo que teníamos era un conocimiento teórico, sin experiencia». Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 2005, AGUN/ JPPL/ 263/ 099/3.

dejó escrito sobre él Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, también jurista y diputado en aquellas cortes:

«Procedía de la alta función pública y, desde el primer momento, se mostró un político hábil que ponía al servicio del partido en el que militaba, al que servía con excluyente lealtad y en el que medraba rápidamente, amplísima cultura y talento dialéctico (...). Aunque pueda parecer anecdótico, su condición de letrado de Cortes y el correspondiente conocimiento no sólo de los procedimientos parlamentarios sino de la logística de la casa, de su personal y de sus instalaciones le daba, sobre todo en los primeros tiempos, una notoria ventaja tanto en la ponencia como fuera de ella y le llevó pronto a la Jefatura de nuestro Grupo Parlamentario»<sup>163</sup>.

En efecto, en aquel ambiente generalizado de búsqueda de un lugar en las Cortes es significativo comprobar que José Pedro Pérez-Llorca se inclinó hacia aquellos puestos en los que su falta de experiencia directa quedaba diluida en el conocimiento teórico que poseía, fruto de sus años previos como estudiante y profesor de materias jurídico-políticas y como letrado de las Cortes anteriores. Esto le llevó en primer lugar a rechazar la entrada en una de las subsecretarías ministeriales y a ofrecerse como candidato a uno de los puestos de dirección del Grupo Parlamentario de UCD. El 15 de julio el grupo quedó constituido con Leopoldo Calvo-Sotelo como Presidente y José Pedro Pérez-Llorca como Secretario General y Portavoz.

### «Jaula de grillos»

Este nombramiento hizo a José Pedro Pérez-Llorca constatar la desorganización terrible existente en el seno del recién constituido Grupo Centrista<sup>164</sup>. La gran mayoría de sus miembros pertenecía a una generación que había aprendido a hacer política en los pasillos de la universidad, en los cafés o bajo el disfraz de sociedades de estudios o empresas culturales. Se habían agrupado en familias políticas de apellidos diversos, bajo la sombra de líderes carismáticos y al calor de amistades influyentes. Eran jóvenes, acostumbrados a discutir sobre cómo deberían ser las cosas pero no a defender sus ideas en el teatro

<sup>163</sup> HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío*, p. 120.

<sup>164</sup> Una vez ganadas las elecciones, Suárez propuso la consolidación de UCD como partido, sin embargo la coalición centrista se configuró inicialmente como una Unión Parlamentaria, cuyo reglamento provisional fue redactado por varios de los expertos en Derecho constitucional que se encontraban en UCD. Entre ellos, además de Pérez-Llorca, estaban Óscar Alzaga, Íñigo Cavero, Manuel Fraile, Fernando Álvarez de Miranda, Rafael Arias-Salgado, Juan Antonio Ortega y Enrique Sánchez de León. Cfr. *Diario 16*, 23 de junio de 1977, p. 6.

parlamentario, donde además ya no solo había amigos, sino también oponentes políticos, que como ellos aspiraban alcanzar el poder y ver realizados sus propios proyectos para España. Inevitablemente, la vida parlamentaria les era extraña, desconocida en su vertiente más práctica, y a veces también les resultaba profundamente aburrida. Muchos de los diputados no acudían a las votaciones ni participaban en las largas, y tantas veces tediosas, sesiones de las Comisiones del Congreso; tampoco eran favorables a la instrucción de voto o a la disciplina de partido y llegaron incluso a pedirle al secretario una libertad al estilo de los congresistas americanos.

Desde los primeros momentos José Pedro Pérez-Llorca fue consciente del riesgo que implicaba semejante actitud y avisó al Presidente Suárez de la necesidad de «disciplinar esa jaula de grillos»<sup>165</sup>. El grupo parlamentario de UCD no estaba cohesionado y carecía de liderazgo: «Parecíamos 168 anarco sindicalistas, cada cual con su bastón de mariscal en la mochila, pero sin un Napoleón que los dirigiera»<sup>166</sup>. Esto era un enorme riesgo en unas Cortes en las que el bloque socialista contaba con el nada desdeñable número de 123 diputados, que se agrupaban como un solo hombre en torno a su líder, Felipe González, y a su portavoz, Alfonso Guerra, que muy pronto se convirtió en uno de los principales interlocutores de Pérez-Llorca en el Congreso.

Otras circunstancias incidieron en esa falta de cohesión interna y liderazgo. Suárez era especialmente vulnerable a las actitudes díscolas de alguno de sus diputados y a la oposición que encontró en algunos a fundirse en un único partido. Ya desde esos primeros meses, el Presidente del Gobierno demostró no ser amigo ni de las confrontaciones parlamentarias ni de la dinámica de trabajo que exigían, como recuerda Pérez-Llorca: «le exasperaba la discusión perpetua»<sup>167</sup>. Como también se ha dicho de él, Suárez era más afín a las distancias cortas, a las maniobras rápidas, y poseía una idea de la política «como una forma de hacer amigos»<sup>168</sup>. Por estos motivos, las arremetidas dialécticas de los socialistas eran una de las cosas más temidas por el presidente, que dejaba que fuesen otros, con frecuencia José Pedro Pérez-Llorca, Fernando Abril, Rafael Arias-Salgado o Miguel Herrero, quienes saliesen al ruedo a defender las posturas gubernamentales. Tampoco Leopoldo Calvo-Sotelo se encontraba especialmente cómodo en su cargo al frente del Grupo, estaba molesto por no

---

<sup>165</sup> Declaraciones de José Pedro Pérez-Llorca en ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, p. 270.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 295.

<sup>167</sup> AGUN/JPPL/263/099/3.

<sup>168</sup> Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política*, Barcelona, Planeta, 2011, p. 253.

haber sido incluido en el ejecutivo y se mantuvo algo distante del trabajo de campo que exigió en aquellos primeros meses el equipo parlamentario<sup>169</sup>. Esta circunstancia hizo que, de una manera muy especial, recayesen sobre Pérez-Llorca tareas de representación y de organización del grupo en el Congreso.

### «Toda la democracia estaba allí»

Una consecuencia directa de esta situación fue la creación de la Junta de Portavoces<sup>170</sup>. El empeño de que fuesen los portavoces y no los presidentes de los grupos parlamentarios quienes constituyesen ese órgano encargado de organizar el trabajo de la Cámara fue precisamente del portavoz de UCD, que ante el doble absentismo presidencial de su grupo y partido vio imprescindible legitimar su presencia en ese foro y dotar al cargo de portavoz de «una autoridad de la que nosotros carecíamos políticamente»<sup>171</sup>. Aquel cargo le hizo especialmente partícipe de los trabajos de la Cámara, pues, como certeramente apuntó años más tarde, en aquellos momentos preconstitucionales y constituyentes «toda la democracia estaba allí»<sup>172</sup>.

La figura que mejor puede definir la labor realizada por José Pedro Pérez-Llorca en esos primeros meses de la Constituyente es la del *whip* del parlamentarismo británico, a cuyas cámaras había acudido en varias ocasiones como estudioso. Asumió como propia la tarea de lograr el control y la disciplina parlamentaria de un rebaño muy difícil de pastorear, tarea que tuvo mucho

<sup>169</sup> Sobre la actitud de Leopoldo Calvo-Sotelo, agradecemos a Jorge Lafuente la posibilidad de consultar su trabajo doctoral original: «Por ello su nuevo puesto, primer presidente del Grupo Parlamentario de UCD, se pudo interpretar como un reproche: el propio Calvo-Sotelo dejó escrito que significaba no solo un toque de atención al gestor de la campaña electoral que no había obtenido la mayoría absoluta, sino posiblemente una especie de distanciamiento hacia la persona que parecía podía haber conseguido demasiado peso en la coalición hasta llegar a hacer sombra al propio presidente del Gobierno». LAFUENTE DEL CANO, Jorge, *Leopoldo Calvo-Sotelo y Europa, historia de una convicción política y económica*, Madrid, Sílex, p. 90.

Lo descrito concuerda también con las propias declaraciones de José Pedro Pérez-Llorca: «Leopoldo Calvo-Sotelo quedó defraudado de no estar en el Gobierno y adoptó una actitud de dejarme a mí los trastos, consideraba que éstas eran unas cosas desagradables y ancilares». Declaraciones de José Pedro Pérez-Llorca. Cfr. ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...*, p. 295.

<sup>170</sup> La Junta de Portavoces proporcionaba a los representantes de los grupos parlamentarios un enorme poder, pues la gran mayoría de las decisiones de la Cámara, así como su organización y el funcionamiento, pasaban por sus manos a través de esa Junta, que era también para todos sus miembros punto de encuentro con el Gobierno. Cfr. SANZ PÉREZ, Ángel L., «La junta de Portavoces como órgano parlamentario», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 19, 2008, pp. 271-298.

<sup>171</sup> «La vida política es muy dura y si aquello se llamaba de presidentes (como ocurre en Francia, Italia y en otro sentido en Alemania), yo hubiese ido allí, como portavoz, y me hubiesen dicho: “¿usted?, ¡que venga su jefe!”». Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>172</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca por Juan Francisco Janeiro, 14 de julio de 2005, AGUN/JPL/263/099/3.

de trabajo «de pasillo». Tarde tras tarde esperaba José Pedro a sus diputados en la portería del Congreso para evitar la «fuga» que solía producirse cuando llegaba la hora del último de los trenes, les instaba a quedarse para votar, gestionaba los hoteles a quienes venían de fuera o les recordaba, a golpe de teléfono, la necesidad de que estuviesen presentes en la próxima sesión y que votasen, secundando la acción del Gobierno<sup>173</sup>. Estas tareas muy pronto le hicieron ganarse el aprecio y la confianza del Presidente Suárez, quien seguramente vio en los esfuerzos de su portavoz la lealtad y la fortaleza que la consolidación del Partido precisaba.

Cuando en diciembre de 1977 Leopoldo Calvo-Sotelo fue nombrado Ministro para las Comunidades Europeas, José Pedro Pérez-Llorca ocupó su lugar como Presidente del Grupo Parlamentario<sup>174</sup>. Una de sus primeras metas fue la creación de un órgano disciplinario para mantener la disciplina de voto<sup>175</sup>. Apenas unas semanas antes, junto con otros miembros de UCD, había impulsado la redacción de un reglamento interno para el grupo parlamentario<sup>176</sup>, reglamento que José Pedro calificó posteriormente como «estaliniano», en clara alusión a los objetivos de férrea cohesión del grupo que se buscaban con él, muy especialmente para hacer frente al monolítico bloque socialista<sup>177</sup>. El Reglamento ordenó la dinámica del grupo. Se establecieron como obligaciones de un diputado mantener la cohesión, el prestigio y la disciplina parlamentaria; concurrir a las tareas legislativas, notificar ausencias con suficiente antelación, y someterse a la disciplina de voto, exceptuando aquellas materias que la Asamblea declarase libres. Conductas contrarias serían sancionadas por la Comisión de Disciplina, que podría llegar a proponer la separación del diputado díscolo<sup>178</sup>.

Para José Pedro lo fundamental, además de dirigir la estrategia, era «unificar la asamblea», en caso contrario, todo aquello se les iría, como barco sin

---

<sup>173</sup> Su trabajo no pasó inadvertido: los periodistas Sol Gallego-Díaz y José Luis Martínez, hablando de él como Portavoz Parlamentario, escribían que «todos sus compañeros saben qué votar gracias a los enigmáticos signos que emanan de su escaño». Tales signos no eran más que gestos indicativos del «sí», el «no» y la abstención, señalizados con un dedo, dos y tres respectivamente. Cfr. *Cuadernos para el Diálogo*, 31 de diciembre de 1977, núm. 244, p. 14.

<sup>174</sup> José Pedro Pérez-Llorca fue propuesto como candidato para el cargo el 21 de noviembre de 1977. En la votación, Pérez-Llorca obtuvo 147 votos y Blas Camacho, como Secretario, obtuvo 143. Documento de propuesta de José Pedro Pérez-Llorca como Presidente del Grupo Parlamentario de UCD, AGUN/JPL/263/097/1.

<sup>175</sup> «Pérez-Llorca por Calvo-Sotelo», *Diario 16*, 23 de noviembre de 1977, p. 8.

<sup>176</sup> En la redacción de este reglamento interno intervinieron Blas Camacho, Miguel Herrero, Juan José Rosón, Rafael Arias-Salgado, Íñigo Cavero, Óscar Alzaga y José Pedro Pérez-Llorca. Cfr. «El grupo parlamentario de UCD estudia su reglamento», *El País*, 12 de octubre de 1977.

<sup>177</sup> Cfr. ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...*, p. 296.

<sup>178</sup> Borrador del reglamento provisional del Grupo Parlamentario de UCD, AGUN/JPL/263/087/2.

gobierno y arrastrado por la corriente, «al gairete»<sup>179</sup>. Esta intensa experiencia al frente del grupo parlamentario le llevó a adquirir muy pronto una visión realista y certera del hacer de la política en el teatro parlamentario:

«Realmente yo creo que es el momento donde mi personalidad política se forma y aflora, alguien que sabe hacer pactos, como hicimos, que sabe defenderse... Ahí trabajé, unas cosas las hice bien, otras las hice mal. Aprendí también la dialéctica parlamentaria, en fin, aprendimos todos»<sup>180</sup>.

## Los trabajos de las Cortes

Aquellos primeros meses de trabajo y vida política en las Cortes imprimieron carácter en la democracia parlamentaria española. La Legislatura que habían iniciado en junio de 1977 se convirtió en verdad en una Legislatura Constituyente, no sólo por la misión fundamental de redactar la Constitución, sino también porque en ella se constituyeron los modos de hacer política y ser demócrata en el nuevo régimen parlamentario español. Más que nunca el Parlamento fue teatro y escuela de la vida política nacional, tanto para sus integrantes como para el resto de ciudadanos españoles, cuyas opiniones habían quedado representadas por primera vez desde hacía cuarenta años en los escaños del Congreso.

Esta realidad se plasmó de manera muy especial en los trabajos de algunas de las Comisiones que se crearon para abordar con urgencia los principales problemas políticos del país y que también comenzaron a desarrollar, de manera más o menos provisional, el cuerpo normativo encargado de regular la vida parlamentaria<sup>181</sup>. Todo ello a la espera de la aparición de la Constitución, cuya redacción se puso en marcha en agosto de 1977.

La formación jurídica de José Pedro Pérez-Llorca le hizo inclinarse en un primer momento hacia tres de estas Comisiones más vinculadas con aspectos normativos y reglamentarios: la Comisión de Urgencia Legislativa, la Comisión de Reglamento del Congreso y la Comisión de Constitución y Asuntos Constitucionales. Posteriormente, en noviembre de ese mismo año, pasó a for-

<sup>179</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>180</sup> *Ibíd.*

<sup>181</sup> Se constituyeron en ese verano de 1977 las Comisiones de Competencia Legislativa, Reglamento, Constitucional, de Economía y Hacienda, y más tarde, en noviembre del mismo año, se constituyó otro gran número, entre las que destacan las Comisiones de Asuntos Exteriores, Defensa, Justicia, Presidencia, Educación, Interior, etc.

mar parte como vocal de las comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa. Sin embargo, fueron las tres primeras las que de una manera muy especial contribuyeron a ese proceso «autoconstituyente» que estaban viviendo y donde quedaron reflejados algunos de los problemas a los que tuvieron que hacer frente aquellas jóvenes e inexpertas Cortes españolas. Todo ello en un contexto al que hubo que añadir los conflictos derivados de la inestabilidad social que atravesaba el país, la presión de la violencia terrorista y la agresividad de una oposición política que muy pronto inició una política de desgaste contra el partido en el Gobierno.

La Comisión de Urgencia Legislativa fue de las primeras en formarse, con la misión de valorar la urgencia e idoneidad de los decretos-leyes emitidos por el Gobierno, que pasaban directamente a ser aprobados por el Congreso omitiendo el largo trámite parlamentario que otros implicaban<sup>182</sup>. Esta Comisión implicaba, por lo tanto, un poder real de control al Gobierno en unas Cámaras que se veían urgidas ante los imperiosos problemas de un país en transición y en crisis económica.

El día que la Cámara de los Diputados iba a elegir a los cuatro integrantes de la Comisión<sup>183</sup>, el 26 de julio de 1977, los grupos socialistas y comunista presentaron una propuesta con el fin de alterar la formación de esa Comisión. Querían que en ella quedasen representadas también las minorías del Congreso, no sólo los partidos mayoritarios y el Gobierno, como probablemente ocurriría si se seguía el procedimiento que aparecía en la legislación vigente, la Ley para la Reforma Política. Consideraban que, si no se hacía, aquella Comisión sería un brazo más del Gobierno, impidiendo un control real por parte de la Cámara<sup>184</sup>.

En nombre de UCD, Pérez-Llorca se opuso a esas propuestas, haciendo ver que en esta cuestión todos tenían «un pie forzado», es decir, tenían que aceptar lo previsto en la normativa vigente, como también era preciso respetar la representatividad del partido del Gobierno en las Cortes<sup>185</sup>. Tras un amplio

---

<sup>182</sup> Es decir, evitar la discusión parlamentaria y facilitar la rapidez ante cuestiones que exigían una pronta respuesta o una pronta medida. Se constituyó formalmente el 8 de agosto de 1977.

<sup>183</sup> Las funciones y la composición de este órgano aparecían ya reguladas en la Ley para la Reforma Política, que determinaba que debía estar integrada por cuatro diputados y cuatro senadores, elegidos nominalmente por las Cámaras. Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 4, 26 de julio de 1977, p. 46

<sup>184</sup> La propuesta fue defendida por el líder comunista Santiago Carrillo, *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 4, 26 de julio de 1977, pp. 46-48. No se refieren aquí a la figura de la moción de censura, sino que se emplea la palabra moción de manera genérica, como “proposición que se hace en una asamblea, congreso, o junta deliberativa”, cfr. Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario online*.

<sup>185</sup> «Desde el punto de vista de los problemas políticos, es evidente que la Comisión de Urgencia Legislativa, por su naturaleza, tiene una relación directa con el Gobierno. Está claro que si existe un Gobierno, que está confrontado ante los gravísimos problemas con que se encuentra la sociedad española en

debate, la Comisión finalmente quedó integrada por cuatro representantes: dos de UCD, José Miguel Bravo de la Laguna y José Pedro Pérez-Llorca, Joaquín Arana en representación de las minorías nacionalistas y Manuel Chaves González, del Partido Socialista.

Bajo este suceso se vislumbra una de las «tensiones» que marcaron la vida parlamentaria de la Legislatura Constituyente. La tensión entre una normativa y unas instituciones que habían heredado del régimen anterior, y que sabían caducas pero vigentes, y aquellas que iban a configurar el nuevo sistema democrático, pero que aún eran inexistentes y que era preciso crear. Esta coyuntura de la Cámara implicaba un riesgo, que quedó también explicitado por José Pedro Pérez-Llorca al rechazar en esa misma sesión otra moción presentada por el grupo socialista, que pedía un cambio en el nombramiento de los integrantes del Consejo del Reino:

«Lo que está claro es que aquí no se trata de convertir esta cámara en una asamblea permanente que está cambiando nuestras leyes básicas de un momento a otro y al revuelo de un capote o de una cuestión fundamental. Estamos todos de acuerdo en que podemos cambiar de la cruz a la raya nuestro aparato constitucional a través del procedimiento adecuado y en el momento adecuado, pero no por una moción como ésta»<sup>186</sup>.

Respetar los tiempos y el procedimiento legal fue la propuesta de José Pedro, que también alertó de la tentación del asamblearismo que implicaban aquellas mociones de la izquierda. Esta práctica, que Pérez-Llorca definiría pocos meses más tarde como «práctica del acto constituyente cotidiano», fue otra de las tensiones de fondo de esa fase autoconstituyente y que tuvo a su principal adalid en la política de oposición realizada por el PSOE.

La segunda de las Comisiones, la de Reglamento del Congreso, fue creada en agosto de 1977 y, como su nombre indica, tuvo como fin dotar al Congreso de los Diputados de una normativa básica que ordenase su funcionamiento. La doble tensión entre ausencia de legalidad-normativismo y la tentación asamblearia aparecen de manera de reiterada en sus debates. La actitud del grupo parlamentario de UCD fue la misma que ya hemos descrito en Pérez-Llorca, quien participó de manera muy activa en los debates de la Comisión. La precisión normativa que éste propugnaba no pasó inadvertida a los

---

nuestros días, ese Gobierno existe en virtud de un apoyo mayoritario de la Cámara. Trasladar ese apoyo mayoritario a la Comisión de Urgencia Legislativa es una necesidad política de todo orden, puesto que en tanto en cuanto en esta Cámara se elabore la Constitución el Gobierno debe seguir gobernando y no puede estar sometido a las cortapisas de unas Comisiones que no reproduzcan lo más fielmente posible la composición de las Cámaras». Palabras de José Pedro Pérez-Llorca, *Ibíd.*, pp. 49-50.

<sup>186</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 4, 26 de julio de 1997, p. 60.

grupos de la oposición, que veían cómo, en nombre de la ley y de la futura Constitución, el portavoz de UCD conseguía bloquear gran número de sus propuestas, en especial aquellas bajo las que subyacían importantes asuntos políticos. Sirva como botón de muestra la cuestión de las nacionalidades y las regiones, que fue planteada en una de las sesiones de la Comisión y a cuyo tratamiento José Pedro Pérez-Llorca se opuso, indicando que aquello escapaba a la competencia de dicha Comisión<sup>187</sup>.

Por estos motivos, durante una de las sesiones, el diputado socialista Manuel Marín González recriminó al grupo del Gobierno su actitud:

«Nos enfrentamos con un problema que es netamente político a pesar de que se le intenta recubrir con un aspecto esencialmente jurídico. (...) Me refiero a la utilización que está haciendo UCD en relación con esta normativa legal del régimen anterior que nos viene impuesta y que, en consecuencia, nos obliga sistemáticamente a pasar por el aro (...)».

La acusación iba especialmente dirigida hacia el portavoz de UCD:

«Resulta para nosotros preocupante la utilización que especialmente el ilustre diputado, José Pedro Pérez-Llorca, está haciendo de este tema, cuando se plantea alguna cuestión esencial que tiene alguna connotación política evidente, que tiene una dimensión que, como ya han indicado mis compañeros, afecta no sólo al Reglamento, sino a todas las funciones del Parlamento, inmediatamente la UCD pone sobre nosotros la existencia de esta normativa legal, y entonces surgen estos terroríficos momentos procedimentales, con lo cual esto nos hace pensar que el señor Herrero de Miñón está haciendo escuela dentro de la UCD, lo que resulta francamente peligroso»<sup>188</sup>.

Esta aparente oposición entre soluciones políticas o jurídicas a los problemas que se les presentaban la veremos reproducida en sucesos posteriores. La concepción algo asamblearia que hemos visto que predominaba entre la bancada socialista chocaba frontalmente con la precaución normativa de UCD. Para Pérez-Llorca tal oposición entre problemas jurídicos y políticos no existía. Si lo que querían era hacer de España un Estado democrático de derecho, de lo que se trataba era de dejar claras las reglas del juego, y hasta que la nue-

---

<sup>187</sup> El Grupo Comunista propuso incluir que también los entes autonómicos de las nacionalidades y regiones pudiesen enviar proposiciones de ley al Congreso; otros grupos alegaron entonces estar preocupados por los derechos de las nacionalidades y regiones. José Pedro Pérez-Llorca, desde UCD, y Gregorio Peces-Barba, desde el PSOE, se opusieron a abordar ese asunto, coincidiendo en que «Sería absurdo en estos momentos configurar esta facultad en blanco a favor de unas entidades que no han nacido (Pérez-Llorca)». *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 9, Comisión de Reglamento, 20 de septiembre de 1977, p. 436.

<sup>188</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Reglamento, n.º 11, 21 de septiembre de 1977, p. 349.

va legislación estuviese vigente era preciso respetar aquellas reglas que estaban ordenando aún su actividad política. En ese ir de la ley a la ley radicaban gran parte del éxito y la perdurabilidad del sistema que estaban implantando, y el sentido de su actitud era fijar, siempre por el procedimiento adecuado, «las reglas del juego absolutamente claras y precisas» para saber cuáles debían ser los deberes<sup>189</sup>.

### «La asamblea ni gobierna ni deja gobernar»

El primer Pleno político vivido en las Cortes democráticas ha pasado a la historia como uno de los pulsos más agrios entre la UCD y el PSOE, y, al decir de la prensa, marcó «el fin de la luna de miel parlamentaria vivida desde el pasado junio»<sup>190</sup>. El Pleno se celebró el 14 de septiembre a petición del Partido Socialista. Los motivos fueron los sucesos acaecidos a finales de agosto en Santander, cuando en el marco de una manifestación en las calles el diputado socialista Jaime Blanco fue agredido por las fuerzas de orden público. El Partido Socialista presentó entonces una moción de censura al Gobierno pidiendo la dimisión del Ministro de Interior, Rodolfo Martín Villa, y del Gobernador de Santander. «Nada o poco ha cambiado después del 15 de junio» fueron las duras palabras de Felipe González en lo que también era su primer discurso ante aquella Cámara<sup>191</sup>. Tanto él como su portavoz Alfonso Guerra acusaron al Gobierno de no poseer una voluntad real de cambio, de obstaculizar el control de las Cortes oponiéndose a la moción de censura y arremetieron contra el Ministro Martín Villa, a quien tildaron de ser un «símbolo del franquismo»<sup>192</sup>. Aquel día fue José Pedro Pérez-Llorca quien salió a escena bajo la atenta mirada de Suárez y de sus compañeros. Tras recordar a los presentes que «la prueba más palpable de que todo ha cambiado ha sido el que los que estamos aquí congregados hayamos podido escuchar la intervención de Felipe González», continuó con una defensa que tuvo mucho de ataque<sup>193</sup>. Esgrimiendo la Resolución Política del XXVII Congreso del PSOE, que por aquellos días había estado leyendo, desenmascaró con crudeza lo antidemocrático que encerraban los planteamientos de un PSOE aún muy cercano a la praxis marxista y

<sup>189</sup> Intervención de José Pedro Pérez-Llorca, *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 8, 14 de septiembre de 1977, p. 436.

<sup>190</sup> «Bordeando el insulto personal», *Diario 16*, 15 de septiembre de 1977, p. 6.

<sup>191</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 14 de septiembre de 1977, n.º 8, p. 168.

<sup>192</sup> *Ibíd.*, p. 174.

<sup>193</sup> *Ibíd.*, p. 169.

revolucionaria, acusándolos así de legitimar ellos por otras vías la violencia que estaban echando en cara al Gobierno y a las fuerzas del orden público<sup>194</sup>.

Las crónicas de la época recogen la creciente consternación que se fue reflejando en el rostro del Presidente Suárez al presenciar la agria batalla dialéctica que se inició entonces entre las filas socialistas y centristas, una batalla que tuvo un encendido eco en la prensa<sup>195</sup>. Pero más allá de la desafortunada inexperiencia del joven portavoz centrista, «Me equivoqué. No sé cómo no me lincharon»<sup>196</sup>, y de la crudeza de la oposición socialista, las palabras de Pérez-Llorca volvieron a poner en escena los riesgos de la práctica asamblearia que la propuesta del PSOE encerraba:

«La Unión de Centro Democrático y el Gobierno no se oponen a la introducción de las mociones de censura (...) Lo que no reconoceríamos, lo que no estaríamos dispuestos a admitir, sería la doctrina del acto constituyente cotidiano. Es decir, que diariamente, por actos sucesivos de esta Cámara, por actos que no contaran con la concordancia del Senado ni con posterior refrendo, se introdujesen en nuestra práctica política normas que pudieran pretenderse que eran fundamentales»<sup>197</sup>.

Trató de situar el problema que los había reunido en el Parlamento en sus coordenadas reales: estaban en una situación de formación de las normas parlamentarias y la moción de censura aún no tenía un ropaje legal, eso era algo que la Constitución que estaban confeccionando proporcionaría. Al mismo tiempo apeló a la serenidad para no elevar lo que había sido un incidente a la categoría de problema político de primer orden.

«Que sea la Constitución la que establezca juegos precisos, las reglas claras y precisas para que el sistema parlamentario funcione como lo que verdaderamente es, un sistema de equilibrio de poderes en el que el Gobierno gobierne y

---

<sup>194</sup> Algunos de los fragmentos de la Resolución del PSOE que leyó ante la Cámara fueron: «Hasta que se cubra ese objetivo final de la sociedad sin clases, con la consiguiente desaparición del Estado y se cambie el gobierno de los hombres por la administración de las cosas, existirá una etapa transitoria de construcción del socialismo en la que será necesaria la intervención enérgica y decisiva sobre los derechos adquiridos y las estructuras económicas de la sociedad burguesa», «(...) No descartamos, lógicamente, las medidas de fuerza que sean precisas para hacer respetar los derechos de la mayoría haciendo irreversibles mediante el control obrero, los logros de la lucha de los trabajadores», *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 8, 14 de septiembre de 1977, p. 171.

<sup>195</sup> Cfr. «El PSOE perdió ante el Gobierno», *Diario 16*, 15 de septiembre de 1977, p. 5; «Encendidos debates», *ABC*, 15 de septiembre, pp. 7, 9; «Duro ataque de los socialistas al Gobierno», *El País*, 15 de septiembre de 1977, pp. 1 y 9.

<sup>196</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>197</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 8, 14 de septiembre de 1977, p. 168.

las cámaras legislen y controlen. Nosotros estamos a favor de esta fórmula y de que esto se introduzca por su vía que es la de la Constitución»<sup>198</sup>.

El episodio, que se saldó con el fracaso de la propuesta del PSOE<sup>199</sup>, ilustra acerca de uno de los rasgos políticos más acusados en José Pedro Pérez-Llorca, su constante afán por defender la norma jurídica como traje parlamentario, como regla del juego democrático, que era preciso vestir y conocer para poder participar con éxito en el escenario de las Cortes y llevar a buen término la función que todos ellos se habían comprometido a desempeñar. La postura política que se extrae de sus intervenciones, tanto en las Comisiones como en el Pleno del 14 de septiembre, refleja cómo desde el primer momento Pérez-Llorca fue consciente del riesgo que la excepcionalidad y el «adanismo» de esas primeras Cortes podían implicar para la naturaleza final de la democracia que estaban constituyendo, y se dispuso a combatir el modelo asambleario que por la vía práctica los partidos de la izquierda estaban tratando de configurar. El minucioso respeto a la norma y a la legalidad vigente, que tendrían su máximo exponente en la Constitución democrática que estaba por venir, se convirtieron para Pérez-Llorca casi en una obsesión, marcando un modo propio de hacer política y de concebir la solución a muchos de los problemas que se les iban a plantear en un futuro no muy lejano.

El sonado encuentro del Pleno no fue el único ni el último suceso en el que la cuestión del orden público fue empleada como arma de desgaste y oposición a la política del Gobierno durante esos meses de la Constituyente. La situación en las calles era inestable, con ataques terroristas y actos violentos que en ocasiones fueron reprimidos por las fuerzas del orden<sup>200</sup>. Pocos días más tarde, el 20 de septiembre, el Partido Socialista presentó tres proposiciones de Ley para la derogación de decretos antiterroristas y de las Leyes vigentes de Orden Público y Peligrosidad Social<sup>201</sup>. José Pedro Pérez-Llorca califi-

<sup>198</sup> *Ibíd.*, p. 196.

<sup>199</sup> A modo de anécdota, el accidentado debate tuvo su contrapartida: estaban presentes en la tribuna de invitados varios miembros del Parlamento europeo, que habían pedido asistir como observadores de la joven democracia española. Al finalizar la sesión, tras presenciar los debates, manifestaron que no había ninguna duda de que en España existía un parlamento democrático. Cfr. Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 19 de noviembre de 1998, *Historical Archives of the European Union, Voices on Europe collection*, p. 4.

<sup>200</sup> De octubre a diciembre de 1977 ETA asesinó a seis personas, miembros de las fuerzas del orden y políticos, a los que hay que añadir los sucesos violentos en Irún y Pamplona en esos mismos meses. Según informes policiales, la inestabilidad social y la violencia registradas en el tercer trimestre de 1977 no se diferenciaron demasiado de los anteriores, y señalaban el paro y el deterioro económico como causas de esas alteraciones del orden público que vivía el país. Cfr. «El orden público no ha empeorado», *El País*, 31 de diciembre de 1977.

<sup>201</sup> Proposiciones de Ley del grupo socialista del Congreso, AGUN/JPPL/263/088/2.

có estas proposiciones como «tendientes a dismantelar el aparato de seguridad del Estado sin ofrecer recambio alguno»<sup>202</sup>. Por su parte UCD trató de sacar adelante medidas que actualizaran las fuerzas de seguridad, como la Ley sobre la Policía Nacional y para la persecución de delitos terroristas, leyes a las que los socialistas no dieron su apoyo<sup>203</sup>. El culmen de la crispación llegó en el mes de diciembre de 1977 con la creación de una Comisión de encuesta en el Pleno del Congreso para investigar lo acaecido en Málaga y La Laguna, donde manifestaciones estudiantiles se habían saldado con la muerte de dos jóvenes.

En aquella sesión de la Comisión de encuesta, de nuevo se puso en cuestión la calidad democrática del nuevo Gobierno y se resucitaron viejas fantasmas de la Guerra Civil<sup>204</sup>. José Pedro Pérez-Llorca apeló al espíritu de concordia que requería la construcción de un sistema democrático, e insistió en que debates lamentables solo contribuían a crear tensiones en la vida nacional, tensiones que en épocas anteriores habían hecho fracasar otros parlamentos españoles: «Señores diputados, la democracia es el peor de los regímenes posibles con excepción de todos los demás, la democracia es un régimen difícil, la democracia no se consigue en un día»<sup>205</sup>.

Estos sucesos y la dura confrontación que generaron entre las distintas fuerzas políticas llevaron a Pérez-Llorca a declarar, a finales de ese año 1977, que «Los temas de orden público han sido en nuestra historia el gran fracaso de la vida parlamentaria»<sup>206</sup>.

---

<sup>202</sup> Escrito sobre el Grupo Parlamentario de José Pedro Pérez-Llorca, AGUN/JPPL/263/088/2, p. 4.

<sup>203</sup> *Ibíd.*

<sup>204</sup> Así se refirió a ellas José Pedro Pérez-Llorca en una entrevista concedida poco después de los sucesos del Pleno del 23 de diciembre: «Personalmente me provocan sonrojo intervenciones como las del otro día y me recuerdan los discursos de Gil Robles cuando la quema de conventos. Incluso se repitió una frase textual con la que empezó la guerra civil: “Anchas son mis espaldas”, eso es un rito sangriento. De la guerra civil hay que acordarse como de una gran equivocación colectiva, pero no hablar de ella como se hizo en el pleno», *Cuadernos para el Diálogo*, 31 de diciembre de 1977, n.º 244, p. 15.

En aquel Pleno, el PSOE acusó a UCD de haber querido rechazar el debate sobre la creación de una Comisión de encuesta sobre los sucesos. A lo que Pérez-Llorca respondió que UCD consideraba innecesario un debate sobre una cuestión en la que todos los grupos estaban de acuerdo. El debate, además, interrumpiría los trabajos del Parlamento, en plena aprobación de los presupuestos para el próximo año. Además, las consecuencias de ese debate solo podrían ser la crispación y la desunión de la Cámara en un momento en el que la unidad y el consenso eran más necesarios que nunca. «Y aquí es donde viene quizá, una concepción radicalmente distinta de lo que es la democracia y de lo que implica la consolidación de la misma», respondía José Pedro Pérez-Llorca a las intervenciones de Manuel Fraga y de los representantes de los partidos socialista y comunista. «Nosotros hemos dicho siempre que tenemos un ánimo de Concordia», *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 43, 23 de diciembre de 1977, p. 1618.

<sup>205</sup> *Ibíd.*

<sup>206</sup> *Cuadernos para el Diálogo*, 31 de diciembre de 1977, n.º 244, p.15.

### «Una Constitución en miniatura»

Este tipo de sucesos fueron los que llevaron a varios miembros de UCD, entre los que se encontraba Pérez-Llorca, a presentar un Proyecto de Ley que regulase de manera provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno, en concreto la moción de censura y la cuestión de confianza. El motivo era evidente: estaban tratando de impedir que entre las rendijas del marco legal en el que se movían la oposición introdujese nuevos ataques, mociones o bloqueos a la acción del Gobierno. Vista la dinámica que estaban llevando aquellas Cortes consideraron que era preciso atar corto. Con aquel Proyecto de Ley, que Pérez-Llorca calificó como «una Constitución en miniatura»<sup>207</sup>, querían regular el ejercicio de control parlamentario al Gobierno para garantizar así la estabilidad política, impedir la improvisación azarosa y evitar que la moción de censura se usase como forma de penalizar al Gobierno<sup>208</sup>. El texto finalmente aprobado detallaba el procedimiento a seguir en la presentación de una moción de censura, otorgaba al Presidente del Gobierno la capacidad de plantear una cuestión de confianza y limitaba a tres el número de veces que estas medidas podrían emplearse en un mismo periodo de sesiones, nunca más de una vez en el plazo de tres meses<sup>209</sup>. El texto se encontró con la oposición socialista, que lo consideró una agresión al Parlamento. Una vez más afloró la tensión entre una tradición asamblearia más cercana a la improvisación y la espontaneidad, y otra que estaba tratando de construir un parlamentarismo racionalizado inspirado en los modelos europeos homologables<sup>210</sup>.

Como reconoció Pérez-Llorca muchos años después, de esos meses y de esa especial coyuntura política «nace la democracia parlamentaria española, con esos reglamentos que se han seguido heredando, tan rígidos, tan férreos, y

---

<sup>207</sup> El borrador fue redactado por fue redactado por Landelino Lavilla, ministro de Justicia, Rafael Arias-Salgado, Secretario General de UCD, Manuel Jiménez de Parga, Catedrático de Derecho Constitucional y Ministro de Trabajo, Ignacio Camuñas y José Pedro Pérez-Llorca. Cfr. ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...*, p. 294.

<sup>208</sup> «Proyecto de Ley por el que se regulan con carácter provisional las relaciones entre Congreso y Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno». *Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 12, 27 de septiembre de 1977, pp. 135-138. Ahí se hace referencia explícita a esos problemas y la solución adoptada: «A la Constitución, que las propias Cortes han de elaborar, corresponderá establecer las formas y modos de acuerdo con los cuales ha de hacerse efectivo este control. Sin embargo, en tanto no se da término a esta tarea constituyente, es preciso establecer un cauce que, sin prejuzgar las técnicas de control que definitivamente se adopten, permita vincular estrechamente el Gobierno a la mayoría de las Cortes haciendo posible a éstas expresar su confianza o censura respecto de aquél».

<sup>209</sup> Cfr. Ley 51/1977 de 14 de noviembre. *BOE*, n.º 274, 16 de noviembre de 1977, p. 24951. La Constitución de 1978 recogería parte de esta reglamentación.

<sup>210</sup> Se inspiraron concretamente en los proyectos de la Vª República Francesa y la Constitución de la República Federal Alemana.

eso se explica por una necesidad política de UCD»<sup>211</sup>. Esa necesidad de UCD era la de permitir gobernar al Ejecutivo, la de mantenerse unidos como grupo y como partido frente a la dureza de la oposición, y, sobre todo, la de ser fieles a la idea fundacional de que sólo respetando la ruta trazada «de la Ley a la Ley» conseguirían llegar a buen puerto.

### «El zorro plateado»

La trayectoria descrita permite entender con mayor hondura la afirmación de Pérez-Llorca de que su experiencia como portavoz parlamentario había forjado y hecho aflorar su personalidad política, proporcionándole una densidad y un conocimiento que no lograrían superar el resto de años que pasó embarcado en tareas de gobierno. Lo cierto es que ni a los del Congreso ni a los chicos de la prensa se les había escapado el crecimiento político que experimentó en esos meses el político centrista. Así lo presentaban, al terminar aquel año de 1977, los periodistas Sol Gallego Díaz y José Luis Martínez en *Cuadernos para el Diálogo*:

«José Pedro Pérez-Llorca es ese hombre delgado, joven pese a su pelo prematuramente encanecido, que los españoles vemos últimamente en la pequeña pantalla defender, una y mil veces, ante el Congreso de los Diputados la postura de su partido (...) En seis meses ha conseguido ocupar un puesto privilegiado en el partido; portavoz del grupo parlamentario de UCD en el Congreso, participa en la Junta de Portavoces y su palabra es atendida con enorme interés, porque, pese a que él mismo no lo desee, cuando Pérez-Llorca habla lo hace el Gobierno, lo hace Adolfo Suárez, de quien goza por ahora, de plena confianza»<sup>212</sup>.

Cuando Pérez-Llorca habla lo hace el Gobierno. La relación con Suárez, en efecto, se había estrechado, muy especialmente gracias al apoyo que le proporcionaba en la Cámara, y el Presidente depositó en él una confianza plena. Nunca le dio instrucciones acerca de cómo dirigir alguno de aquellos tensos debates ni sobre cómo lidiar con la dialéctica socialista. Tampoco le criticó nunca intervención alguna y era José Pedro el que debía adivinar cuándo el presidente aprobaba o no alguna de sus actuaciones<sup>213</sup>. La astucia mostrada desde el escaño para ganar las votaciones, el talento dialéctico que desplegaba en sus confrontaciones con sus oponentes políticos y su característico pelo

---

<sup>211</sup> ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...* p. 295.

<sup>212</sup> Entrevista en *Cuadernos para el diálogo* p. 14, 31 de diciembre de 1977, p. 14.

<sup>213</sup> *Ibíd.*, p. 15.

cano hicieron que muy pronto fuese conocido en el argot de la época como «el zorro plateado». El apodo salió de la pluma de Raúl del Pozo, periodista entonces de *Mundo Obrero*, pero fue adoptado con rapidez por el resto de medios en los que la vida parlamentaria se seguía con el entusiasmo de la novedad<sup>214</sup>. El «zorro plateado» fue, desde luego, uno de los protagonistas de las crónicas periodísticas de la época, a pesar de que su carácter reservado y discreto le hizo mantenerse voluntariamente alejado de la locuacidad mediática. Este rasgo se convertiría desde entonces en otra de las facetas de su personalidad política. Como recuerda Alfonso Guerra, en las tareas parlamentarias José Pedro se mostró como un «hombre inteligente, algo hermético y pragmático»<sup>215</sup>.

Al finalizar la Legislatura Constituyente Pérez-Llorca redactó un pequeño escrito en el que dejó señaladas las que habían sido las líneas de fuerza de aquellos dieciocho meses al frente del Grupo Parlamentario de UCD, al que define como «el instrumento parlamentario de la transición»<sup>216</sup>. Las razones para este nombre radican, para el autor, en la posición moderada y la coherencia en los principios que el grupo trató de mantener, que contrasta con lo sucedido en el resto de grupos parlamentarios, que se debatieron internamente entre «el carácter leninista o eurocomunista, entre una actitud continuista autoritaria o conservadora, y de una forma más llamativa y aún sin resolver el grupo socialista se debate entre el marxismo autoritario y la socialdemocracia»<sup>217</sup>. Pero, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, si el grupo de UCD mantuvo esa cohesión y espíritu del que hace gala Pérez-Llorca, en gran medida se debió a la empeñada gestión de su Portavoz y sus colaboradores, no a la ausencia de debates internos acerca de la naturaleza del partido o las acciones de algunos de sus miembros, como tendremos ocasión de referir más adelante.

Otros asuntos que Pérez-Llorca destacó como logros de aquella actividad legislativa en tiempos de excepción fueron la reforma fiscal y la adecuación de la legislación política, con más de dieciséis proyectos de ley. Resalta también el especial esfuerzo realizado «en la defensa de un soporte jurídico para el mantenimiento de un orden público democrático y la desaparición de la violencia terrorista», a los que hubo que añadir «las manifestaciones claramente

---

<sup>214</sup> Cfr. *Pueblo*, 17 de febrero de 1979, p. 10; *La Vanguardia* lo incluía en el anecdotario del primer pleno nocturno el 11 de marzo de 1978, p. 7: «Por lo visto parece que los grupos parlamentarios incluyen en su estrategia parlamentaria el otorgar “apodos de guerra” a algunos congresistas. De este modo, al diputado ucedista por Murcia, señor Martínez Pujalte, se le denomina “el niño de los recados”, en tanto que el señor Pérez Llorca es conocido como “el zorro plateado”».

<sup>215</sup> GUERRA, Alfonso, *Cuando el tiempo nos alcanza*, Madrid, Espasa, 2006, p. 216.

<sup>216</sup> Escrito de José Pedro Pérez-Llorca sobre el Grupo Parlamentario Centrista, AGUN/JPLL/263/088/2, p. 1.

<sup>217</sup> *Ibíd.*, p. 1.

hostiles a una política de firmeza» que se habían puesto de manifiesto en el seno del propio Congreso. Es quizá esta confrontación con otros grupos, especialmente los situados más a la izquierda del espectro político, lo que más frustró la política de consenso parlamentario deseada por el grupo centrista, y lo que llevó a Pérez-Llorca a definir la relación entre UCD y PSOE «como un ciclo de lunas de miel y rupturas». <sup>218</sup>

Sin embargo, fue el logro de la Constitución de 1978, «nuestra principal oferta electoral» <sup>219</sup>, lo que destaca como hecho más trascendental para el país y el trabajo más difícil, intenso y arriesgado que realizaron aquellas Cortes Constituyentes.

## 2.2 LA PONENCIA CONSTITUCIONAL

### La entrada en la Ponencia

El 27 de julio de 1977 se formó la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y el día 1 de agosto se escogió a la Ponencia encargada de redactar en anteproyecto del texto constitucional que luego se debatiría en las Cortes <sup>220</sup>.

UCD había planteado inicialmente que el anteproyecto lo redactasen juristas de reconocido prestigio, una Comisión de Expertos, pero ante la negativa del resto de grupos se decidió la formación de una ponencia del Congreso que se encargase de la elaboración del anteproyecto <sup>221</sup>. UCD propuso que estuviese integrada por cinco ponentes de los dos partidos mayoritarios, con tres representantes de UCD y dos del PSOE. Fue Santiago Carrillo quien planteó el error que suponía dejar fuera del proyecto constitucional a las fuerzas nacionalistas y a formaciones políticas como Alianza Popular o el Partido Comunista, que contaban con cierto peso en el Congreso y cuya exclusión podría convertirlos en puntos de referencia para los sectores descontentos <sup>222</sup>. Era necesario integrarlos. Así fue como

---

<sup>218</sup> *Cuadernos para el Diálogo*, 31 de diciembre de 1977, num 244, p. 15.

<sup>219</sup> Escrito de José Pedro Pérez-Llorca sobre el Grupo Parlamentario Centrista..., p. 2.

<sup>220</sup> La Comisión Constitucional quedó compuesta por treinta y seis miembros, diecisiete de los cuales pertenecían a UCD, doce al PSOE, doce al PCE, dos a Alianza Popular, y uno al PSP, al PNV y a Minoría Catalana.

<sup>221</sup> Algunos de los que han relatado el proceso de formación de la ponencia: SOLÉ TURA, Jordi, *Una historia optimista*, Madrid, Aguilar, 1999, p. 386; ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...*, p. 225; HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 114.

<sup>222</sup> Cfr. SOLÉ TURA, Jordi, *Una historia optimista...*, pp. 386-389.

la ponencia se amplió a los siete miembros conocidos, entre los que se encontraban dos catalanes: Miquel Roca, de la coalición de Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), que se convirtió en el representante de los nacionalismos catalán y vasco, y Jordi Solé Tura, del Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC), como representante de las formaciones comunistas. El partido socialista quedó representado por Gregorio Peces-Barba y Alianza Popular por Manuel Fraga<sup>223</sup>. En la historia de la decisión de los tres ponentes centristas, la entrada de Pérez-Llorca debe mucho a la mano de Leopoldo Calvo-Sotelo una vez más. José Pedro fue consciente de la relevancia que iban a tener aquellos trabajos, y de nuevo, apoyándose en el bagaje teórico que poseía, pidió a Leopoldo Calvo-Sotelo que propusiese su nombre para ser uno de los tres representantes centristas. «Haz lo que quieras, pero no se puede tocar a Miguel Herrero, que es de Landelino, ni a Gabriel Cisneros, que es de Rodolfo» respondió Adolfo Suárez a Calvo-Sotelo cuando éste le propuso sustituir uno de los nombres por el de Pérez-Llorca<sup>224</sup>. El tercer nombre era el de José María Martín Oviedo, para algunos el hombre de Adolfo en aquella terna, que sin embargo cedió ante el candidato de Leopoldo<sup>225</sup>. Como años más tarde escribió Calvo-Sotelo: «El nuevo trueque empujaría a José Pedro, dentro ya del escenario, a las candilejas y a los focos»<sup>226</sup>.

## Ideas para una Constitución

El argumento que José Pedro Pérez-Llorca había empleado para solicitar a Leopoldo Calvo-Sotelo la entrada en aquel selecto grupo de juristas fue su experiencia en el estudio de diversos modelos constitucionales, pero además, era de conocimiento público que el joven Letrado de las Cortes poseía una idea sobre la naturaleza de la futura Constitución. El 8 de junio de 1977, una semana antes de las elecciones, Pérez-Llorca fue invitado como ponente a la famosa tribuna del Club Siglo XXI. Allí, bajo el título de «Problemas constitucio-

---

<sup>223</sup> Como es sabido, el PSOE no quiso que Tierno Galván formase parte de la Ponencia. José Pedro Pérez-Llorca, que había conocido al «Viejo Profesor» a su paso por la Universidad, recuerda que esta decisión del PSOE fue especialmente sentida por el resto del grupo: «Tierno Galván es de lamentar que no estuviese con nosotros. Debo decir que los ponentes, en varias ocasiones, hubiésemos querido consultarle», *ABC*, 11 de enero de 1978, p. 10.

<sup>224</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 203.

<sup>225</sup> Cfr. ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...* p. 228.

<sup>226</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 204.

nales de una monarquía actual» trazó un diseño bastante preciso sobre su idea de lo que debería ser una constitución democrática moderna<sup>227</sup>:

«A mi juicio, una constitución democrática moderna, en nuestro caso, debe contemplar los siguientes puntos fundamentales: debe definirse, siguiendo una técnica descriptiva, cuál es la fuente y cuáles son las fórmulas de ejercicio de la soberanía; debe fijar con la precisión que sea necesaria, cuáles son los derechos fundamentales de la persona y las libertades públicas que protege y cuáles los instrumentos de ejercicio y garantía de unos y otros que establece.

Entre estas libertades, la religiosa debe quedar constitucionalmente proclamada, de tal manera que quede clara la separación e independencia de la Iglesia y el Estado. Debe regular la organización territorial del país, estableciendo cuáles han de ser las autonomías que han de disfrutar las diferentes entidades, así como el modo de establecerlas y su articulación con el poder central. Debe regular la organización de los poderes del Estado, poniendo especial esmero en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo.

Debe, por último, dar nacimiento a un Tribunal de garantías constitucionales con las tradicionales misiones de tutela de los derechos fundamentales, vigilancia de la constitucionalidad de las leyes y decisión en el caso de conflictos entre órganos constitucionales»<sup>228</sup>.

Y, por si quedase alguna duda de que sólo este era el camino, el ponente, que durante su etapa en el Club Jovellanos había reflexionado sobre posibles vías reformistas y desarrollistas para alcanzar la democracia, aclaró que todos estos temas deberían ser regulados con carácter general y *ex novo*, dejando atrás unas Leyes fundamentales que se oponían al principio político de la soberanía popular, principio que para José Pedro, además de innegociable, constituía «el origen y fundamento» de la Nación española y de su futura Constitución<sup>229</sup>. Esta idea es clave en el pensamiento político de Pérez-Llorca, que, como dejó escrito en otra ocasión, «sólo la corriente liberal,

---

<sup>227</sup> Publicada en *La Corona y la nueva sociedad española ante un año histórico: ciclo de conferencias pronunciadas en el Club Siglo XXI durante el curso 1976-77*, Club Siglo XXI, Madrid, Fomento, 1977, pp. 651-663.

<sup>228</sup> *La Corona y la nueva sociedad española ante un año histórico...* p. 656.

<sup>229</sup> «La primera observación general a hacer sobre todos estos temas, es que deberán ser regulados con carácter general y *ex novo* en la Constitución a elaborar, ya que las leyes fundamentales anteriores, además de no ofrecer el carácter sistemático necesario para poder hablar de una constitución, estaban basadas en principios políticos opuestos a la soberanía popular instaurada por la Ley para la Reforma Política y deben por ello considerarse derogadas en su práctica totalidad por esta última de las Leyes Fundamentales. Se trata, por tanto, de hacer una constitución de nueva planta, las cuestiones antes mencionadas deberán por tanto ser reguladas de manera expresa y con los mecanismos concebidos por el más moderno Derecho Constitucional.

»El principio de soberanía popular actualmente reconocido por la Ley para la Reforma Política, deberá ser proclamado en nuestra futura Constitución, que lo deberá tener como origen y fundamento de su fuerza». *Ibíd.*, p. 657.

con su idea de la nación española asociada al concepto de soberanía (...) ha ofrecido el único modelo de organización del Estado, completo e históricamente verificable»<sup>230</sup>.

La firmeza de esta creencia le hizo también mostrar sus cartas, en esa misma conferencia en el Club Siglo XXI, respecto a la espinosa cuestión de la organización territorial española. Para Pérez-Llorca era evidente que la solución al problema no podría venir ni por la vía de la autodeterminación de los pueblos, ni por la aplicación del principio de las nacionalidades, ni tampoco por la adopción técnica o política del federalismo<sup>231</sup>. Reconocía en España la existencia de dos realidades: la primera, «la coexistencia dentro de España de pueblos con una lengua y cultura propias, con una historia diferenciada y, lo que es más importante, con un profundo sentimiento actual de constituir comunidades específicas»; la segunda, la lógica reacción al centralismo que experimentaban el resto de regiones «de evidente origen histórico común» y con «homogeneidad de lenguaje y cultura»<sup>232</sup>. Para José Pedro Pérez-Llorca, los retos de la descentralización y del autogobierno que estas realidades planteaban «requieren que se dé a esta cuestión una solución, que, sin ser uniforme, deberá contener ciertos principios generales comunes que mantengan la igualdad y solidaridad entre las diversas regiones de España y que preserven entre nosotros la verdadera unidad nacional». Intuía ya la importancia de que la futura Constitución se ocupase a fondo de estos asuntos, claves en la concepción identitaria de España:

«La Constitución deberá contener, pues, los principios generales de organización territorial, así como el repertorio de competencias que, con carácter máxi-

---

<sup>230</sup> Informe al Presidente Suárez redactado por José Pedro Pérez-Llorca en marzo de 1980, AGUN/JPLL/ 263/031/5, p. 2.

<sup>231</sup> Las razones que fundamentaban su postura quedaron explicadas en la mencionada conferencia en el Club Siglo XXI: «Sin entrar en el fondo de este problema, es evidente que la solución de esta ardua cuestión no va a venir determinada por la aplicación en España del derecho de autodeterminación de los pueblos, que llevado a su verdadera interpretación técnica y actual, supondría que nuestra realidad política interna es un conjunto de entidades coloniales y que, llevado a sus consecuencias prácticas, implicaría la posibilidad de la desintegración política de España mediante la secesión de sus diferentes elementos componentes.

Tampoco vendrá resuelto este problema por la aplicación a nuestro caso del principio de las nacionalidades, principio por lo demás ampliamente sobrepasado en la doctrina y en la práctica mundiales y que implicaría la necesidad de la existencia de Estados independientes y soberanos para cada una de las supuestas nacionalidades existentes en España, lo que va en contra de la evidente e imparable marcha de los tiempos. Tampoco, técnica ni políticamente, es el federalismo la solución adecuada a nuestra problemática, si se entiende como tal el federalismo que conocen y practican las verdaderas federaciones y no los seudofederalismos nominales al uso de determinados países totalitarios o subdesarrollados». PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «Problemas constitucionales de una monarquía actual», en *La Corona y la nueva sociedad española ante un año histórico...* p. 659.

<sup>232</sup> *Ibíd.*, p. 660.

mo y mínimo, pueden concederse a las entidades autónomas, con el fin de que cada una de ellas, según su grado de desarrollo y su problemática peculiar, adopte en cada momento, de acuerdo con el poder central, las que estime adecuadas»<sup>233</sup>.

Lo que se desprende del modelo propuesto es una idea de Nación unitaria, dotada de un Estado fuerte pero a su vez descentralizado, en el que quedasen reconocidas e integradas las identidades culturales e históricas que siempre han estado presentes en la tradición española. Pero para esto era fundamental que las vías de integración nacional que se abriesen con la nueva Constitución, además de atender a la reivindicación autonómica e identitaria, fortaleciesen también la unidad y contrarrestasen la fuerte tensión centrífuga generada por los nacionalismos<sup>234</sup>. La tradición histórica de los pueblos no era suficiente para sustentar un gobierno de la nación en su conjunto.

Frente a este reto, que consideraría como uno de los más difíciles<sup>235</sup>, se encontraba también el reto histórico. En aquella excepcional coyuntura de cambio político, su gran afición por la historia unida a su estudio profesional le habían llevado a evidenciar el fracaso histórico del constitucionalismo español. Era consciente de que el nuevo texto se iba a insertar en la «rica e inestable» tradición constitucional española<sup>236</sup>, donde la efímera duración de sus textos se unía a la parcialidad con la que todos ellos habían sido redactados, factores que habían llevado al país a una trayectoria de movimientos pendulares en los que cada nueva Constitución era hija rebelde y contestataria de la anterior. Parejo a esta inquietud histórica estaba el temor a la reciente experiencia de la Guerra Civil española y al fin de una dictadura de casi cuatro décadas. La posibilidad de una nueva desestabilización, o de que «el país se nos fuera en varios pedazos» como resultado de las tensiones interiores, era algo temido por Pérez-Llorca desde su paso por el Club Jovellanos<sup>237</sup>. Y ese temor no había desaparecido tras la muerte de Franco, inmersos como estaban en la debilidad de un régimen democrático aún en gestación, constantemente golpeado por el terrorismo y amenazado por el involucionismo de sectores radicales de muy distinto signo. «No nos unió el amor, sino el espanto» es el verso de Borges

---

<sup>233</sup> *Ibíd.*, p. 660.

<sup>234</sup> Cfr. PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «¿Balance o Liquidación?», en *Reflexiones de los ponentes de la Constitución española, 1978-2003: 25 aniversario de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi, 2003, pp. 195-220.

<sup>235</sup> *Ibíd.*, p. 212: «Estaba entonces bien claro, y hoy lo está aún más, que es extraordinariamente difícil integrar en libertad un país plural con distintas raíces, pero que es relativamente fácil generar dinámicas desintegradoras. Este era pues el gran reto y permanece siendo el gran problema irresuelto».

<sup>236</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «El Pacto Constitucional», entrevista en *La transición a la democracia en España, hoy*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983, p. 127.

<sup>237</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 2001, AGUN/JPPL/263/083/4.

que José Pedro Pérez-Llorca hizo suyo para explicar la fuerza de ese temor que les impelía a buscar el consenso para lograr una Constitución sólida y duradera<sup>238</sup>.

Fruto de este espíritu, a lo largo de la Legislatura Constituyente se iban a alcanzar muchos pactos. Y sabían que el pacto constitucional estaba llamado a ser el pacto de pactos, aquel que estableciese las reglas del juego. Aquí se engarza la última de estas ideas constitucionales que podemos señalar como presentes en el ponente gaditano. La idea de Constitución como armazón jurídico y político que regulase la vida colectiva de los españoles, destinada a hacer que «los españoles no tuvieran ya que discutir sobre los fundamentos básicos de su vida colectiva, y que estos fundamentos básicos garantizaran una vida colectiva en democracia, en libertad, con gobiernos legítimamente elegidos por el pueblo»<sup>239</sup>. Y todo ello desde el consenso, palabra que se había convertido en el gran término de la Transición y que parecía alumbrar una nueva forma de concebir la democracia.

## El tejido constitucional

La Ponencia recién elegida comenzó sus trabajos el 22 de agosto de 1977. Su misión fundamental era la redacción de un anteproyecto, acordado entre los distintos ponentes, que pudiese ser después debatido en la Comisión Constitucional y presentado a continuación al Pleno del Congreso y al Senado para su ratificación definitiva como norma suprema del nuevo sistema democrático español. Sobre la naturaleza del texto las opiniones eran inicialmente distintas: algunos como Herrero de Miñón propusieron un texto breve, compuesto por un conjunto de leyes, otros como Fraga plantearon un texto más minucioso o crear un abanico legislativo, y Peces-Barba acudió con un borrador de once títulos aprobado por la Ejecutiva Federal de su partido<sup>240</sup>. José Pedro Pérez-Llorca fue más partidario de un texto al estilo de las constituciones europeas<sup>241</sup>. Lo que

---

<sup>238</sup> La expresión aparece con frecuencia en sus notas manuscritas de la época y la ha empleado después al rememorar aquellos hechos. Cfr. AGUN/JPPL/263/012/19/4.

<sup>239</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «El Pacto Constitucional...», p. 130. En esta misma línea, el historiador Juan Francisco FUENTES indica que: «El pasado fue una referencia permanente en el pensamiento y la acción de la clase política y de la opinión pública, pero no como una incitación a la épica o como un acicate a la emulación de gestas anteriores, sino más bien como un repertorio de errores ya cometidos que había que evitar a toda costa. La historia de España sirvió como un manual de uso que proporcionaba todo lo que no había que volver a hacer», cfr. *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 537.

<sup>240</sup> PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 26-27.

<sup>241</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015. Sobre las primeras sesiones de la ponencia y las propuestas de los ponentes: ATTARD, Emilio, *La Constitución por dentro*, Barcelona, Argos

finalmente se decidió iba más en consonancia con este segundo modelo: los ponentes acordaron preparar «un proyecto de Código Constitucional completo, tan breve como sea posible, pero que incluya cuanto se considere necesario»<sup>242</sup>. Junto con cuestiones de carácter más técnico, como la presidencia rotatoria de los siete integrantes y el reunirse en sesión cada martes y jueves, los ponentes tomaron otras dos decisiones que marcaron el carácter de aquel texto.

Una de ellas fue la llamada confidencialidad patriótica: los siete ponentes trabajaron de puertas adentro, lejos de los focos de las cámaras y de la presión de la opinión pública<sup>243</sup>. La otra decisión fue trabajar con textos personales: como Pérez-Llorca recuerda «Se acordó en la ponencia, que los ponentes no presentarían ante ella formalmente proyectos suscritos por las fuerzas políticas»<sup>244</sup>. Los textos que sirvieron de borrador para las discusiones «se manejaron como textos personales de los ponentes y no se presentaron al público formalmente. Esto creó un espíritu de transacción que hubiera sido más difícil si hubiéramos hecho públicos los textos»<sup>245</sup>.

Las medidas iban encaminadas precisamente a propiciar ese espíritu de transacción, necesario para asumir el reto que se habían propuesto de confeccionar una Constitución pactada. En aquellos primeros meses, Adolfo Suárez siguió muy de cerca el desarrollo del anteproyecto y quiso mantenerse siempre informado, aunque fiel a su estilo jamás les dio indicación alguna más allá del escueto «Esto tiene que funcionar bien» con el que cerraba las respuestas de los ponentes de UCD a sus preguntas sobre la marcha del proceso<sup>246</sup>. Si todos los temas le eran de interés, Suárez manifestó una preocupación especial por que la Constitución garantizase la creación de gobiernos estables y de una presidencia fuerte. Pero, a pesar de la cercanía mostrada por quien era líder del partido y uno de los pilotos del proceso de Transición, José Pedro Pérez-Llor-

---

Vergara, 1983, pp. 17-50; HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MINÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, pp. 114-158; SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos...*, pp. 93-111; PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978 en España: Autonomías, Federalismos y Autodeterminación*, Alianza, Madrid, 1955, pp. 30-42.

<sup>242</sup> Acta del día 22 de agosto de 1977, «Actas de la Ponencia Constitucional», *Revista de las Cortes Generales* 1984, núm. 2, p. 255.

<sup>243</sup> Sobre la opción por la confidencialidad, que tanto revuelo suscitó, José Pedro Pérez-Llorca indicó años más tarde: «Ahora creo que fue muy eficaz, pues nos permitió tratar los grandes problemas constitucionales en un ambiente en el que sólo los ponentes y algunos pocos responsables de los partidos y del Gobierno conocían los textos. Esto permitió realizar la transacción y el pacto mucho mejor que si esos textos hubieran tenido una publicidad inmediata, que hubiera hecho que las posiciones políticas, necesariamente, tuvieran que ser más irreductibles». PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «El Pacto Constitucional...», p. 130.

<sup>244</sup> *Ibíd.*, p. 152.

<sup>245</sup> *Ibíd.*

<sup>246</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 2005, AGUN/ JPPL/ 263/099/3.

ca reconoce haber echado de menos, en mas de una ocasión, algún tipo de orientación por parte del Presidente o del Gobierno, en especial ante el tratamiento de aquellos temas que más podían hacer peligrar el proyecto<sup>247</sup>.

En la cronología de la redacción constitucional se distinguen tres, o incluso cuatro fases, que es preciso conocer para comprender el desarrollo del texto. La primera de ellas fue la redacción del primer anteproyecto de la Ponencia, finalizado en diciembre de 1977 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de enero de 1978. La gran cantidad de enmiendas que ese texto recibió por parte de los distintos grupos políticos representados en el Congreso, amén de la contestación que también tuvo en algunos sectores de la opinión pública, obligó a una segunda revisión por parte de los ponentes, que se «encerraron» en el parador de Gredos. Allí, en febrero de 1978, elaboraron un segundo proyecto con variaciones significativas en algunos de los aspectos que habían suscitado mayor controversia, en concreto, el tema de las nacionalidades y la distribución territorial del poder.

El nuevo texto fue finalmente aprobado como Informe de la Ponencia el 17 de abril de 1978 y pasó a ser debatido en el seno de la Comisión Constitucional durante los meses de mayo y junio. En esas sesiones, los representantes de los distintos grupos tuvieron ocasión de exponer sus votos, propuestas y la defensa de los mismos. Fue el momento en el que de nuevo las diferencias políticas sobre algunos aspectos obligaron a buscar el acuerdo fuera del debate público, a través de los conocidos como pactos del mantel o cenas del consenso. El texto fue aprobado el 21 de julio en el Pleno; el paso por el Senado y la «sorpresa vasca» en el mes de agosto obligaron a la creación de una nueva Comisión Mixta Congreso-Senado para solucionar el tema de los derechos históricos. El texto fue finalmente refrendado y ratificado en diciembre de 1978.

## La urdimbre

Pero, volviendo a los primeros encuentros entre los ponentes en aquel mes de agosto de 1977, una de las primeras tareas fue acordar las cuestiones prioritarias que debían abordar. Estas fueron: consagrar unos valores supremos y democráticos, articular el marco de la sociedad española, pacificar el régimen político, organizar los grandes poderes e instituciones del Estado, y por último, dar cauce a identidades específicas y articularlas en un proyecto común

---

<sup>247</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

y viable<sup>248</sup>. Clarificados los objetivos, les esperaban largas sesiones de trabajo en las que «Estábamos de acuerdo en que teníamos que ponernos de acuerdo»<sup>249</sup>. Veinticinco años más tarde, rememorando esos esfuerzos, Pérez-Llorca dejó constancia escrita de cómo consiguieron que éstos llegasen a término:

«El método de elaboración mediante ponencia parlamentaria permitió que los textos fueran pactados desde el principio. No siempre fueron los pactos los mismos, ni tuvo cada artículo el mismo soporte de fuerzas políticas. Desde el principio se pudo ver que las mayorías podían ser cambiantes y que ninguna de las posibles mayorías mecánicas –así fueron descritas– podrían imponerse uniformemente en la elaboración del texto. Ésa fue otra base del consenso. Su mecánica fue la elaboración lenta y por sedimentaciones y cristalizaciones sucesivas de un texto que tardó varios meses en convertirse en un primer anteproyecto. Mediante esta técnica de elaboración, a través del aparcamiento sucesivo de cuanto tema conflictivo iba apareciendo –lo que era hartó frecuente–, la norma se fue elaborando, mediante el cierre de acuerdos políticos, allí donde primero se podían concluir, articulando luego textos sobre ellos y creando una especie de primera red de preceptos articulados, cuyas mallas, amplísimas al principio, fueron disminuyendo lentamente de tamaño mediante la conclusión de sucesivos acuerdos, que permitían hacer otros textos, hasta formar un tejido más denso y tupido, para llegar finalmente a la redacción del primer proyecto elaborado por la Ponencia»<sup>250</sup>.

La metáfora textil empleada aquí por Pérez-Llorca resulta especialmente ilustrativa para entender la evolución del texto y el primer abordaje de los distintos temas recogidos en la Constitución de 1978. En un telar, la urdimbre la constituyen aquellos hilos verticales, de naturaleza fuerte y resistente, que se colocan en tensión para servir de base a la trama, el resto del hilado que en torno a ellos va confeccionando el tejido final. En aquel primer anteproyecto, la urdimbre estaba en primer lugar conformada por lo que José Pedro Pérez-Llorca también ha denominado el «consenso implícito», es decir, aquellos aspectos de la Constitución que ya venían de antemano prefigurados<sup>251</sup>. Parte de ese consenso implícito era el ya comentado carácter de pacto y moderación que debía tener el texto, pero además, se encontraban también algunos de los hilos fuertes que iban a articular el nuevo sistema español, como el régimen de Monarquía Parlamentaria, la bicameralidad de las Cortes, la necesidad de des-

---

<sup>248</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «¿Balance o Liquidación?» ..., pp. 207-208.

<sup>249</sup> Intervención de José Pedro Pérez-Llorca en el Seminario, «La Transición española, cuarenta años después», 7 de noviembre de 2016, Universidad de Navarra. Remitimos aquí a una obra de reciente aparición que resulta de interés para comprender también el complejo reto al que se enfrentaban: JULIÁ, Santos, *Transición*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.

<sup>250</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «¿Balance o Liquidación?», p. 207.

<sup>251</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

centralizar el sistema territorial y el establecimiento de un sistema de valores democráticos y derechos fundamentales. Todos ellos eran un hecho consumado antes de comenzar la redacción del proyecto.

La segunda sesión de la Ponencia, el 25 de agosto, reveló también el peso histórico que el antecedente constitucional de 1931 tenía sobre los ponentes. Lo que se discutió aquel día fueron algunas de las cuestiones más problemáticas de aquel texto republicano, que en gran medida habían terminado por hacer fracasar el proyecto entonces y que volvían a revelarse nucleares cuarenta y seis años más tarde: la forma del Estado, la cuestión territorial y la cuestión religiosa. En esta ocasión, la forma política del futuro Estado Español venía prefigurada bajo la fórmula de la Monarquía Parlamentaria y acordaron aceptarla «en los términos definidos en la Constitución»<sup>252</sup>. También se puso sobre el tapete el asunto de las nacionalidades, vocablo propuesto por Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón para referirse a las realidades identitarias que reclamaban reconocimiento y autonomía en el panorama español<sup>253</sup>. Durante esa primera etapa el liderazgo entre los tres ponentes de UCD lo tuvo Miguel Herrero. Su cercanía a Landelino Lavilla, con quien había trabajado en anteriores gobiernos, unida a su inteligencia jurídica y a su experiencia, hacían su predominancia muy natural. Gabriel Cisneros, que provenía del «sector azul» de UCD, fue quien mantuvo un perfil más bajo y discreto en los trabajos, pero ni él ni Pérez-Llorca secundaron el controvertido uso del término nacionalidades y dejaron solo a Herrero en su afán por acercarse a las posturas más nacionalistas<sup>254</sup>. El tercero de los asuntos, la cuestión religiosa, se abordó discutiendo sobre la confesionalidad o aconfesionalidad del Estado. Un debate que desde el principio demostró poseer tintes muy distintos a los de la época republicana, dado el cambio que habían experimentado tanto la sociedad española como la Iglesia Católica<sup>255</sup>.

<sup>252</sup> Acta de la Ponencia del 25 de agosto de 1977, «Actas de la Ponencia Constitucional»..., p. 257.

<sup>253</sup> Cfr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío*; ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...* Un amplio estudio sobre la cuestión de las «nacionalidades» en el proceso constituyente en MOLINERO, Carmen e YSÀS, Pere, *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*, Barcelona, Crítica, 2014.

<sup>254</sup> En la entrevista concedida a Silvia Alonso Castrillo en 1996, José Pedro Pérez-Llorca confesaba: «El término nacionalidades es de Miguel, porque Miguel en eso tiene un pensamiento la mar de explícito y expreso, y además cada día más expreso, que no coincide con el *mainstream* del pensamiento conservador español. A mí me costaba un trabajo ímprobo aceptarlo y me sigue costando». ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...* p. 81.

<sup>255</sup> La cuestión de la libertad religiosa había sido tratada explícitamente por el magisterio de la Iglesia en la declaración *Dignitatis Humane*, de 7 de diciembre de 1965, en el contexto del Concilio Vaticano II y especialmente promovida por el Papa Pablo VI. Un buen estudio sobre la recepción en España de esta nueva formulación doctrinal en la Iglesia puede verse en DE MEER LECHA-MARZO, Fernando, *Auto-*

Pero, a pesar de todo ello, estas primeras sesiones de trabajo mostraron las divergencias entre las posturas de los ponentes, que eran sin duda reflejo de lo que se vivía más allá de las cuatro paredes entre las que se encontraban reunidos. Los asuntos quedaron «aparcados», instaurándose así otra de las técnicas de elaboración de aquel entramado constitucional, consistente en aplazar la discusión de los textos más problemáticos. Para Pérez-Llorca éste fue un elemento esencial: «Jugábamos con el tiempo, no hubo prisas, fue un proyecto Constituyente largo»<sup>256</sup>.

## La trama

Establecida la urdimbre, en las sesiones sucesivas se fue tejiendo la trama. No nos es posible detenernos en cada uno de los aspectos abordados en aquellas sesiones, nos fijaremos únicamente en aquellos que mejor ilustran el pensamiento político de Pérez-Llorca y que permiten comprender un poco mejor su aportación al proceso constituyente.

### a) SOBRE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

La redacción del capítulo de los Derechos y Deberes fundamentales, conocido como la «cuestión dogmática», fue lo primero en elaborarse y planteó inicialmente dificultades lógicas, al converger en la ponencia mentalidades y concepciones ideológicas muy diferentes. La postura inicial de los tres ponentes de UCD fue que la Constitución remitiese a la legislación europea en estas materias y al convenio de derechos fundamentales<sup>257</sup>. El resto de los ponentes, en especial los representantes de la izquierda, abogaron por la necesidad de establecer un techo utópico en la Constitución, postura que al final acabó siendo aceptada por todos. El intento de eludir esa concreción en el texto por parte de los miembros de UCD bien pudo obedecer al deseo de evitar la confrontación en una cuestión de marcada dificultad ideológica, que podría haber obstaculizado el acuerdo. Además, remitirse a la legislación europea era también

---

*nio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2007.

<sup>256</sup> Intervención de José Pedro Pérez-Llorca en el Seminario, «La Transición española, cuarenta años después», 7 de noviembre de 2016, Universidad de Navarra.

<sup>257</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «El Pacto Constitucional...», p. 153.

una garantía de integración en el espacio democrático internacional. «Finalmente se llegó a ese techo utópico; hubo lo que se llama el “compromiso apócrifo”, con textos que dejaban las puertas abiertas o entreabiertas, pero que no contienen precisiones»<sup>258</sup>.

Entre esos derechos, se encontraba la cuestión de la libertad religiosa y las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Los ponentes se refirieron a ella como «La paz religiosa»<sup>259</sup> y fue el equipo de UCD quien presentó la fórmula de redacción que permitió eludir las referencias a la confesionalidad o laicidad que pedían otros ponentes<sup>260</sup>. La redacción definitiva del que es ahora el artículo 16 se produjo en la segunda fase de la ponencia, tras la revisión del texto en Gredos, y en gran medida debe su articulación a la pluma de Pérez-Llorca<sup>261</sup>, quien reconoce haber recordado en aquellos momentos lo aprendido en sus años de bachiller en Cádiz:

«Para mí es parte de la doctrina católica que me enseñaron en el colegio los marianistas: que ninguna confesión tendrá carácter estatal. Partiendo de esa fórmula nosotros tratamos de buscar una solución que no fuera agresiva con nadie»<sup>262</sup>.

Como defendería después en el debate en Comisión, con el texto acordado:

«Hemos querido desalojar lo que se llamó cuestión religiosa optando por un Estado no confesional, garante de la libertad de conciencia, que sin embargo reconoce la singularidad del hecho religioso y manifiesta su voluntad de entendimiento y cooperación con la Iglesia»<sup>263</sup>.

## b) «UNA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA CORONADA»

Como ha sido mencionado, la institución monárquica fue aceptada como la forma política del Estado, aunque tanto Gregorio Peces-Barba como Jordi Solé

<sup>258</sup> *Ibíd.*

<sup>259</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 7 de noviembre de 2016.

<sup>260</sup> «Actas de la Ponencia Constitucional», p. 258. El primer texto, aprobado el 30 de agosto de 1977, garantizaba la libertad religiosa en un Estado no confesional. El 6 de septiembre se amplió a la libertad de cultos y de profesión «filosófica e ideológica». El representante del PSOE anunció su disconformidad con algunos aspectos y la posibilidad de emitir un voto particular. Actas de la Ponencia Constitucional..., pp. 263-265. Cfr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 146; PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, p. 45.

<sup>261</sup> Cfr. ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...*, p. 247.

<sup>262</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>263</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 116, 21 de julio de 1977, p. 4608.

Tura presentaron reservas al texto<sup>264</sup>. En la redacción del título de la Corona se produjo una de las pocas interferencias externas. «El precepto constitucional de sucesión a la corona me lo dictó Sabino Fernández Campo. La única vez que yo registré una intervención de esa institución», recuerda José Pedro Pérez-Llorca<sup>265</sup>. Las razones de ambas decisiones estaban claras para los ponentes, había que salvar una situación en la que la legitimidad y la actitud del rey Juan Carlos I estaban posibilitando el tránsito pacífico a un nuevo régimen<sup>266</sup>.

Al margen de la cuestión sucesoria, la postura de José Pedro Pérez-Llorca sobre la cuestión monárquica era clara. Apenas dos meses antes, en la mencionada conferencia de junio en el Club Siglo XXI, José Pedro había realizado una clara defensa de la institución monárquica como «la forma más adecuada para sistematizar la Jefatura del Estado de un sistema democrático moderno»<sup>267</sup>, tanto por su papel estabilizador y simbólico como por su demostrada validez en otras constituciones contemporáneas de matriz democrática. En esta cuestión coincidía plenamente con Miguel Herrero, también firme defensor en los debates constituyentes del papel arbitral del monarca. El consenso al que llegaron los ponentes no impidió que el diputado socialista Luis Gómez Llorente, en nombre de su partido, presentase durante la discusión del texto en Comisión un voto particular defendiendo la forma republicana como «más racional y acorde bajo el prisma de los principios democráticos»<sup>268</sup>. Fue entonces José Pedro quien respondió a Gómez Llorente con palabras que fueron un eco de aquellas pronunciadas en la conferencia de junio, defendiendo no sólo la legitimidad histórica y funcional de la institución, sino también el papel insustituible que estaba realizando el Rey Don Juan Carlos en el proceso de Transición que protagonizaban.

«En España la mera observación de la realidad no sólo lleva a ratificar al observador en la ley general de que la Monarquía es hoy una mera forma de or-

---

<sup>264</sup> «Actas de la Ponencia Constitucional»..., p. 279.

<sup>265</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015. En relación con este aspecto de la sucesión real, en la que pervive la prevalencia del varón sobre la mujer, Pérez-Llorca también recuerda la oposición que el tema suscitó en la propia UCD, donde una joven diputada, María Teresa Revilla, les repriminó aquella decisión que ella entendía como un error que en el futuro «pagarían caro».

<sup>266</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015. El resto de ponentes no aluden a este aspecto, aunque sí que mencionan su conformidad con la Corona. Jordi Solé Tura, que había presentado un voto particular a la fórmula monárquica, dejó escrito que «Era evidente que en una situación como aquella, con unas fuerzas democráticas todavía débiles y unos aparatos del Estado intactos, era necesario un fuerte elemento de estabilización y que éste sólo podía ser la Corona», SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos...*, p. 85. Sobre la fórmula de la Monarquía Parlamentaria Gregorio Peces-Barba indica que «Fraga, Solé Tura y yo formulamos reservas. Las mías eran pro forma porque en el fondo me parecía una buena fórmula, punto de partida adecuado para organizar una Corona, sin prerrogativas». *La elaboración de la Constitución de 1978...*, p. 47.

<sup>267</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «Problemas constitucionales de una monarquía actual»..., p. 653.

<sup>268</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 21 de julio de 1977, p. 2193.

ganización de la Jefatura del Estado, perfectamente adecuada a la estructura democrática, sino que la coexistencia de esta modalidad organizativa de la más alta magistratura estatal, con un sistema autoritario, que era como estaba concebida la sucesión continuista, ha sido la que ha permitido utilizar la capacidad de legitimación multidimensional de la institución, para transformar desde dentro las estructuras autoritarias, en cuya cúspide se situaba. Es evidente que esta capacidad no la habría tenido una Jefatura del Estado organizada con criterios republicanos, que habría sido absolutamente prisionera de las instituciones autoritarias y de su propia legitimación unidimensional, de ellas exclusivamente derivada»<sup>269</sup>.

Una vía argumental que resulta muy significativa: pragmática y jurídicamente doctrinal, muy ligada a los hechos recientes de la historia española.

### c) LAS CORTES GENERALES

Otro elemento de aquel consenso implícito fue el sistema Parlamentario bicameral. El articulado sobre la organización de las Cortes se trabajó a lo largo del mes de octubre y los ponentes presentaron sus distintos modelos para la composición, atribuciones y funciones de cada una de las Cámaras. Quizá el aspecto más reseñable, y donde existió una mayor divergencia entre las distintas propuestas, fue la articulación del Senado como cámara territorial<sup>270</sup>.

Las propuestas de UCD, el PCE y el PSOE coincidieron al definir el Senado como la cámara integrada por representantes de las «nacionalidades y regiones», cuyo procedimiento de elección quedaría determinado por sus respectivos Estatutos Autonómicos (modelo de UCD), o bien por sus Asambleas Legislativas, con arreglo a un sistema de reparto proporcional en el que entraban en juego tanto las provincias como como sus habitantes (PSOE, PCE). Tan sólo AP presentó un modelo de Senado radicalmente distinto, integrado por personalidades, consejeros y representantes de corporaciones, que dotaban a la Cámara de un cierto aire honorífico<sup>271</sup>.

Lo que se desprende de esos diseños, a excepción del de Fraga, es, por un lado, la idea de una generalización del Estado autonómico, en un momento en el que el diseño territorial apenas había sido abordado en la ponencia. Y, por otro, su clara concepción del Senado como Cámara directamente responsable de atender las necesidades de las futuras regiones autónomas. En este sentido,

<sup>269</sup> *Diario de Sesiones del Congreso* n.º 64, 11 de mayo de 1978, p. 2199.

<sup>270</sup> Los ponentes presentaron distintos modelos de articulación para el Título «De las Cortes Generales». Se conservan en el archivo copias de los borradores originales del Partido Socialista, del Partido Comunista, de Alianza Popular y de UCD. Cfr. AGUN/JPPL/263/087/2.

<sup>271</sup> Artículo quinto del borrador de Fraga, AGUN/JPPL/263/087/2, pp. 3-4.

las propuestas de UCD y del PCE fueron las que le otorgaron mayores atribuciones, tales como aprobar los Estatutos de Autonomía y supervisar sus reformas (PCE), resolver los conflictos entre las regiones y entre éstas y el Estado (PCE-UCD), calibrar las necesidades de armonización de las competencias (UCD), aprobar las «medidas extraordinarias de intervención» en el gobierno regional por parte del Ejecutivo (UCD)<sup>272</sup>, y, en lo referente a la Hacienda, controlar la distribución de los Fondos de Recursos para las Regiones (PCE, UCD), la planificación económica de éstas y velar por el principio de solidaridad y equilibrio (UCD, PCE)<sup>273</sup>.

El borrador del grupo de UCD fue el que finalmente sirvió de base para la redacción de un articulado que varió mucho hasta llegar al diseño que existe actualmente y que perdió por el camino gran parte de su naturaleza territorial<sup>274</sup>. La causa de esto puede estar en la dificultad que los ponentes encontraron para cerrar el modelo territorial, otro de los aspectos de la Constitución que también experimentó muchas variaciones a lo largo de todo el proceso constituyente.

#### d) LAS RELACIONES CORTES-GOBIERNO

En el borrador de UCD sobre la estructura y funciones de las Cortes se hacía además un especial hincapié en la cuestión de las relaciones de control entre las Cámaras y el Gobierno<sup>275</sup>. Fue ésta una preocupación tanto de Suárez

---

<sup>272</sup> Informe del Texto Constitucional emitido por el Ministerio para las Regiones, AGUN/JPPL/263/087/1, p. 85. El artículo es ya un precedente de lo que después quedó establecido en el artículo 155 de la Constitución Española.

<sup>273</sup> Borradores de UCD y del PCE del «Título de las Cortes Generales», AGUN/JPPL/263/087/2.

<sup>274</sup> «Actas Ponencia Constitucional», 4 de octubre de 1977, pp. 286-288. La definición de la segunda de las Cámaras fue uno de los artículos que más varió en las distintas etapas del proceso constituyente. La complejidad que suponía abordar el asunto de la nueva organización territorial les llevó a aplazar y a dejar pendientes de acuerdo algunos de sus puntos. En el anteproyecto oficial publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 5 de enero de 1978, en el Título de las Cortes Generales habían desaparecido muchas de las atribuciones que aparecían en los borradores originales.

En una entrevista concedida a *ABC* esos días, José Pedro Pérez-Llorca declaró que confiaba en que el texto fuese reestructurado a su paso por el Senado, en especial en dos aspectos «que quedan aún muy desdibujados: las competencias senatoriales futuras y la estructura autonómica regional. La fórmula que hemos encontrado nosotros es políticamente satisfactoria para la concordia, pero técnicamente requiere elaboración», *ABC*, 11 de enero de 1978, p. 10.

Sin embargo, la segunda etapa de la Ponencia (febrero-abril de 1978) y su discusión en el Pleno terminaron por eludir su definición limitándose a señalar su naturaleza territorial y su composición. Fue tras el paso del texto por la Comisión Constitucional del Senado cuando se estableció la fórmula hoy vigente para la «Cámara de representación territorial», que ha visto mermadas las atribuciones territoriales y autonómicas que le señalaron los primeros legisladores. Cfr. «Actas de la Ponencia Constitucional»..., pp. 397-408; y borradores originales del título de las Cortes, AGUN/JPPL/263/087/2.

<sup>275</sup> Borrador «De las Cortes Generales», sección 3.ª «Del control sobre el Gobierno», AGUN/JPPL/263/087/2, pp. 8-10.

como del portavoz del Grupo Parlamentario, Pérez-Llorca. Fue precisamente en esos meses de septiembre y octubre de 1977 cuando el Partido Socialista presentó diversas iniciativas destinadas a derogar proyectos del Gobierno o incluso a provocar la dimisión de sus miembros. Y a la par que la ponencia constitucional abordaba estas cuestiones, desde el grupo parlamentario de UCD se estaba impulsando aquella «Constitución en miniatura» que fue la Ley Provisional de relaciones Cortes-Gobierno con la que pretendieron atajar los ataques desestabilizadores de la oposición. Explica esto la minuciosidad con la que en ese primer borrador constitucional de UCD se detallaron las condiciones para presentar una moción de censura o una cuestión de confianza, o la inclusión de medidas como la obligatoriedad de presentar, junto con la moción, un candidato a la Presidencia, y limitar a una las veces que un grupo pudiese presentar este tipo de mociones en un mismo periodo de sesiones<sup>276</sup>.

Como explicó Pérez-Llorca en la defensa del texto ante el Pleno de la Comisión Constitucional, su objetivo, el de su grupo y el de su partido, fue intentar racionalizar las relaciones del Parlamento con el Gobierno y el funcionamiento de las Cámaras «a la luz de las experiencias constitucionales más recientes»<sup>277</sup>. Había que dejar atrás los moldes parlamentarios decimonónicos, para lograr que la capacidad ejecutiva y legislativa no se viesan entorpecidas, ni por la lentitud de las discusiones ni por posibles intentos de bloqueo sistemático desde la oposición. Las prioridades eran facilitar el gobierno estable, incluso cuando se gobernase en minoría, y permitir un control constructivo de las Cámaras. En palabras de Pérez-Llorca, lo que buscaron fue «Configurar un tipo de parlamento menos lucido pero más lúcido», adecuado a las necesidades de una democracia moderna<sup>278</sup>.

#### e) LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

La cuestión de la redistribución territorial del poder y el engarce de las relaciones entre el Estado y las identidades que reclamaban reconocimiento político fue, sin duda alguna, el gran tema de la Constitución de 1978, el que

<sup>276</sup> «Actas de la Ponencia Constitucional» del 6 de octubre de 1977, pp. 26-28.

<sup>277</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 21 de julio de 1978, p. 4606.

<sup>278</sup> Intervención de José Pedro Pérez-Llorca en el Seminario «La Transición española, cuarenta años después», 7 de noviembre de 2016, Universidad de Navarra. Ejemplos que, junto a otros añadidos en etapas posteriores de la redacción, ilustran el afán de UCD por introducir garantías fuertes que permitiesen la estabilidad de gobiernos en minoría.

más hizo peligrar el consenso y en el que se terminó por llegar a un «acuerdo apócrifo»<sup>279</sup>.

En la mente de Pérez-Llorca estaba muy vivo el fracaso de la II República, la suspensión del Estatuto Catalán y las tensiones que se habían derivado de aquel incipiente proceso descentralizador frustrado<sup>280</sup>. Y junto con él, todos los ponentes comprendían que la cuestión territorial iba a imprimir cierto carácter, no sólo a la totalidad del texto constituyente, sino también a la concepción identitaria española. Lo delicado de la cuestión había hecho que la dejaran aparcada y que no comenzasen a abordar el tema hasta finales del mes de octubre y principios de noviembre de 1977. Cuando al fin los ponentes presentaron sus textos se constató aún más la diversidad de las corrientes de pensamiento que convergían en la cuestión de la organización territorial del Estado.

Pocos años más tarde, en marzo de 1980, al hilo de cuestiones derivadas con el desarrollo de las autonomías, José Pedro Pérez-Llorca escribió al Presidente Suárez un largo informe en el que realizó una retrospectiva de su experiencia y sus trabajos en el intento de encontrar una solución al problema<sup>281</sup>. Su primera advertencia fue la inexistencia de una auténtica corriente autonomista en la tradición española:

«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 neomedievalismo romántico, al prerregeneracionismo, a la mera falsificación arbitrista o al nacionalismo propiamente dicho»<sup>282</sup>.

A continuación, el autor pasa a describir el armazón ideológico de cada una de esas corrientes de pensamiento desde las que estaban proponiendo modelos de organización territorial, y que él clasifica como la corriente liberal, el particularismo reaccionario, el nacionalismo particularista o disgregador y el pensamiento radical.

Como ya ha quedado descrito al referirnos a su concepción de la nación, para José Pedro Pérez-Llorca la corriente liberal, fundada sobre el concepto de soberanía nacional, era la que había ofrecido un modelo completo para la or-

---

<sup>279</sup> José Pedro Pérez-Llorca emplea esta expresión para referirse al tipo de acuerdo alcanzado en materia territorial. Informe de Pérez-Llorca, marzo de 1980, AGUN/JPL/263/031/5, p. 9.

<sup>280</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>281</sup> AGUN/JPL/263/031/5.

<sup>282</sup> *Ibíd.*, pp. 1-2.

ganización del Estado. En este marco era donde, para Pérez-Llorca, debía integrarse el desarrollo del nuevo modelo territorial que UCD debía impulsar:

«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»<sup>283</sup>.

La segunda de las corrientes, que queda definida como el «particularismo reaccionario», era para Pérez-Llorca una herencia del pensamiento contrarrevolucionario francés del siglo XIX, que hizo frente «a la avalancha del nacionalismo liberal mediante la invocación de las ideas de particularismo, tradición y fueros»<sup>284</sup>. En España esta postura se encarnó especialmente en el carlismo, pero en buena medida se encuentra también el sustrato de la tercera de las corrientes: el nacionalismo particularista y disgregador, que identifica con el nacionalismo catalán y el vasco. Además de explicar los orígenes conservadores y burgueses que subyacen a estos nacionalismos, Pérez-Llorca indica en el informe que:

«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».

Pérez-Llorca hacía notar el carácter «exclusivista» de este modelo, cuyo horizonte no iba más allá de la organización política de su propio territorio:

«Dentro de este “exclusivismo” se pueden advertir matices y diferencias, 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»<sup>285</sup>.

La última de las corrientes que para él componían las «nervaduras del actual sarpujido autonómico» era la del pensamiento radical, un pensamiento que seguía alimentándose de mitos anarquistas:

---

<sup>283</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>284</sup> *Ibíd.*

<sup>285</sup> *Ibíd.*, p. 5.

«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...»<sup>286</sup>.

Aplicado esto a la concepción de las autonomías, «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»<sup>287</sup>.

Entre todas estas nervaduras Pérez-Llorca tuvo muy claro que el modelo que debería presentar y defender UCD se insertaba dentro de la corriente liberal. Su propuesta fue la creación de un Estado fuerte, descentralizado pero sólido, inspirado en los regímenes federales maduros aunque atendiendo a la particularidad española, que hacía imposible una transposición íntegra de los modelos estadounidense o alemán. Y, por todo ello, la cuestión de la soberanía nacional era un aspecto irrenunciable.

La diversidad de opiniones sobre la fórmula que debía adoptar el modelo territorial no sólo se produjo entre los ponentes de los distintos partidos, sino que también libró una particular batalla dentro del propio grupo de UCD. Miguel Herrero, secundado por Landelino Lavilla y por otros miembros de UCD como Antonio Fontán y Alfonso Osorio, apostó desde el primer momento por el reconocimiento del hecho diferencial catalán y vasco. Su propuesta al comienzo de esa primera etapa de la ponencia constitucional fue buscar un modelo que singularizase esas regiones en virtud de sus derechos históricos y que cerrase el mapa español para evitar una deriva autonomista descontrolada en el resto de territorios. Esta idea contó con el apoyo de Miquel Roca y Jordi Solé<sup>288</sup>. No fueron de esta opinión Gabriel Cisneros ni José Pedro Pérez-Llorca, ni tampoco era esta la tesis sobre las autonomías que había cobrado fuerza en UCD<sup>289</sup>. Manuel Clavero Arévalo era desde junio Ministro para las Regio-

---

<sup>286</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>287</sup> *Ibíd.*

<sup>288</sup> «Yo propugnaba la construcción jurídico-política de las realidades histórico-políticas ya existentes, con propia e infungible personalidad, con derechos históricos anteriores a la Constitución y que no podían insertarse en una reorganización homogénea del territorio nacional», HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 151. Antonio Fontán, que presidía entonces el Senado y que años más tarde ocuparía el Ministerio de Administración Territorial, propugnaba también el reconocimiento de las nacionalidades y regiones y la creación de un gran pacto nacional de éstas con el Estado. Un amplio análisis de su pensamiento autonómico en la tesis de Jaime COSGAYA GARCÍA, *Antonio Fontán Pérez (1923-2010), una biografía política*, pp. 435-452.

<sup>289</sup> Según Miguel Herrero: «Suárez se oponía entonces al tratamiento diferencial de los hechos diferenciales; liberales y democristianos profesaban un vago federalismo; y tanto socialdemócratas como

nes, y las propuestas que emanaron de su ministerio fueron la implantación de una generalización autonómica en la que los hechos diferenciales quedasen disueltos. Este era el camino hacia el que apuntaban no sólo las teorías, sino también la práctica, pues el proceso preautonómico se encontraba en un avanzado grado de desarrollo.

Precisamente, uno de los textos que parece estar en la base del primer borrador del título de las autonomías que UCD presentó en la Ponencia fue un informe elaborado desde el Ministerio para las Regiones, en el que se recogen las opciones básicas «para una institucionalización de las autonomías regionales»<sup>290</sup>. El informe refleja la concepción autonómica que emanó desde el Gobierno y que se propuso como uno de los diseños territoriales. En él aparecen mencionadas las nacionalidades y regiones como sujetos de derecho a la autonomía, pero sin duda la mayor de sus singularidades aparece el artículo 2.º, donde queda diseñado y fijado un mapa regional con quince regiones<sup>291</sup>. El autor del informe justifica este criterio por ineludibles exigencias de homogeneidad, aduciendo también otras razones, como la experiencia histórica española y la quiebra de las formas centralizadas de Gobierno<sup>292</sup>.

---

otras figuras procedentes del franquismo eran profundamente centralistas». Esto suscitaba el rechazo de HERRERO. *Ibíd.*, p. 149.

<sup>290</sup> AGUN/ JPPL/ 263/087/1. Herrero describe así la postura del Ministro Clavero: «Defendía autonomías generalizadas con competencias transitoriamente distintas pero potencialmente iguales y que en último término eran grandes corporaciones locales descentralizadas». HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 151.

<sup>291</sup> Informe del Ministerio para las Regiones, AGUN/ JPPL/263/087/1, pp. 6-10. Las regiones diseñadas, «teniendo en cuenta afinidades históricas, geográficas y expectativas de población» eran: Andalucía (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla, Ceuta y Melilla); Aragón (Huesca, Teruel y Zaragoza); Asturias (Oviedo); Baleares (Baleares); Canarias (Gran Canaria y Tenerife); Castilla y León (Ávila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora); Castilla Centro (Guadalajara y Madrid); Cataluña (Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona); Extremadura (Badajoz y Cáceres); Galicia (La Coruña, Orense, Lugo y Pontevedra); La Mancha (Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Toledo); Murcia (Murcia); Navarra (Navarra); País Vasco (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya); Valencia (Alicante, Castellón y Valencia). En la explicación del artículo se menciona la posibilidad de incluir Ávila y Segovia en Castilla Centro, solución lógica desde un punto de vista socioeconómico, pero que se encontró con la oposición de la voluntad política de los representantes de esas provincias. Mencionan la inconveniencia de que Madrid se constituya en una región autónoma, para evitar una idea de «distrito federal», «Esta concepción daría a la estructura política del país un marcado carácter federal que en el conjunto del presente borrador constitucional se ha tratado de evitar» (p. 10), contemplaron también unir Madrid a La Mancha y crear una región llamada «Castilla la Nueva». Podría admitirse también la región de Cantabria, «lo que sin embargo choca con la tradición histórica y podría plantear problemas políticos futuros en relación con otras regiones vecinas» (p. 10).

<sup>292</sup> *Ibíd.* Más adelante aluden al fracaso del modelo republicano, cuyos errores querían evitar: «La Constitución de la II República dejó, en efecto, a la libre iniciativa de las provincias la Constitución de regiones autónomas y, salvo en las zonas con sentimientos regionales más acusados, la dificultad de llegar a acuerdos básicos sobre la formulación de los Estatutos impidió que el sistema llegara a generalizarse», pp. 1 y 8.

En el borrador también se contempla la necesidad de completar el texto constitucional con una Ley de Regiones o un texto legal intermedio entre la Constitución y los Estatutos. Esta era la fórmula de la Constitución Italiana, que los legisladores consideraban preferible porque «al permitir una regulación más detallada del tema regional, evita posibles conflictos derivados de las diferentes interpretaciones de que podría ser objeto el Texto de la Constitución»<sup>293</sup>.

Otra de sus singularidades aparece en el sistema de reparto de competencias, con la propuesta de una triple lista al estilo de la República Federal Alemana: las competencias exclusivas del Estado (que José Pedro Pérez-Llorca completó añadiendo a mano, en el borrador, las de la Guardia Civil y la Administración de Justicia), las exclusivas de las regiones y las compartidas<sup>294</sup>. Las competencias compartidas quedaban sujetas a la legislación básica estatal para dichas materias, su control normativo recaería sobre un delegado del Gobierno y su revisión sobre el Tribunal Constitucional<sup>295</sup>. Entre ellas se encontraba, por ejemplo, la Educación. Las competencias residuales se remitían al Estado, revelando así la preeminencia competencial de este último frente a las regiones. Aparecían también contempladas las leyes de armonización, que serían competencia exclusiva del Senado.

Sobre la cuestión de la Hacienda regional, una de las más disputadas, la propuesta no estaba cerrada y recogieron tres opciones distintas en las que el Senado tenía un papel fundamental como responsable y gestor de los recursos para las regiones<sup>296</sup>. Con todo ello, y como queda explicitado en el informe, la filosofía que inspiraba sus propuestas era «conseguir la descentralización del gasto y no de los ingresos»<sup>297</sup>.

## Primeras puntadas autonómicas

La tarde del martes 15 de noviembre de 1977 la ponencia se reunió bajo la presidencia de Miquel Roca. Por fin había llegado el momento de afrontar el articulado sobre las autonomías y, como los ponentes habían acordado en una reunión anterior, el texto base para la discusión iba a ser finalmente el elabora-

---

<sup>293</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>294</sup> La propuesta del Ministerio comparte con el diseño constitucional esbozado por José Pedro Pérez-Llorca en la Conferencia en el Club Siglo XXI el mismo afán por dejar claro el alcance competencial de cada ente, aspecto que será una constante en el pensamiento político de José Pedro Pérez-Llorca.

<sup>295</sup> Este esquema seguía de nuevo el modelo italiano. *Ibíd.*, p. 56.

<sup>296</sup> *Ibíd.*, pp. 61-86.

<sup>297</sup> *Ibíd.*, p. 66.

por Roca, representante de la minoría catalana y vasca<sup>298</sup>. En discusiones anteriores había quedado de manifiesto el desacuerdo entre los ponentes respecto al reparto territorial del poder<sup>299</sup> y el texto que Roca presentó aquel día incluía algunas propuestas de otros grupos, en clara búsqueda de un acuerdo<sup>300</sup>. Los miembros de UCD también aportaron un borrador algo depurado del informe que les había llegado del Ministerio para las Regiones<sup>301</sup>.

Lo primero que Pérez-Llorca advierte, al referirse a este asunto en el citado escrito dirigido a Adolfo Suárez, es que:

«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 constitucionales»<sup>302</sup>.

Los puntos de fricción quedaron enseguida patentes, así como la dinámica de cada uno de los redactores. Según lo describió Pérez-Llorca, Fraga se mostró siempre partidario de una descentralización administrativa, en todo momento manifestó sus reservas y desacuerdos y «prácticamente no concurrió a la formación de ese consenso apócrifo»<sup>303</sup>. Sobre Peces-Barba indica que mantuvo las referencias utópicas federales del socialismo «sin demasiada con-

<sup>298</sup> «Título\_\_ de las autonomías» (con anotaciones manuscritas de Pérez-Llorca), AGUN/ JPPL/ 263/087/1, también otro modelo, presumiblemente anterior, atribuido a Roca y en el que se diseña un modelo de autonomías sin base regional. «De las autonomías, (Roca)», AGUN/JPL/263/087/1.

<sup>299</sup> Por ejemplo, Miquel Roca había planteado incluso la posibilidad de que la cuestión autonómica se remitiera a disposiciones especiales para la Elaboración del Estatuto en regiones concretas, o incluso que la propia Constitución estableciera un modelo de Estatuto al que se acogiesen las regiones que lo desearan. «Actas de la Ponencia Constitucional» del 26 de octubre de 1977, p. 303. En las Memorias de Miguel Herrero se recoge otro episodio, la tarde antes del encuentro de la ponencia, en el que se planteó otra propuesta en la misma línea de «singularidad» para las regiones históricas frente al modelo de generalización autonómica: «El día 14 de noviembre de 1977 nos reunimos a cenar Lavilla, Roca y yo, en Jockey, para discutir una audaz propuesta catalana: la desaparición del tema autonómico de la Constitución o su reducción a unos principios generales a desarrollar a largo plazo por posteriores leyes, a cambio de la restauración del Estatuto de 1932 por vía de disposición adicional. Otro tanto consideraba Roca, y yo compartía su opinión, que podría hacerse respecto al País Vasco», HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 153.

<sup>300</sup> Cfr. «Actas de la Ponencia Constitucional», 15 de noviembre de 1977, p. 323, «Título \_ de las autonomías» (ejemplar con notas manuscritas de Pérez-Llorca), AGUN/JPL/263/087/1.

<sup>301</sup> «Título \_ de las autonomías», AGUN/ JPPL/263/087/1.

<sup>302</sup> Informe de Pérez-Llorca, marzo de 1980, AGUN/JPL/263/031/5, p. 9. El concepto del «consenso apócrifo» procede de la teoría de la constitución del jurista alemán Carl Schmitt y ha sido también aplicado al Título VIII por otros estudiosos de la Constitución Española, como Roberto Blanco Valdés en su obra *El laberinto territorial español*: «Apócrifos, ciertamente, porque los compromisos de tal naturaleza no afectan a decisiones objetivas logradas a través de concretas transacciones en la medida en que su esencia consiste sobre todo en “alejar y aplazar la decisión”». Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto, *El laberinto territorial español: del Cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid, Alianza, 2014 p. 173.

<sup>303</sup> Informe de Pérez-Llorca, marzo de 1980, AGUN/JPL/263/031/5, p. 9.

vicción» y «en una posición formal similar a su sostenimiento de republicanismo», mientras que «en el plano más pragmático basculó entre el apoyo a las concepciones del nacionalismo catalán y la defensa de un esquema regional a la italiana»<sup>304</sup>. Para Pérez-Llorca, la postura de Roca fue un reflejo de la actitud nacionalista de carácter particularista «si bien obvias razones de oportunidad política le llevarían a defender la generalización de las fórmulas de autogobierno»<sup>305</sup>. Solé Tura «presentó en todo momento un frente común con la minoría catalana», y, como también anota, queda dentro del ámbito de las conjeturas el saber si esto se debía a su catalanismo o «a una concepción radical extrema que pudiera inscribirse en una estrategia global de desmedulación del Estado»<sup>306</sup>.

Sin embargo las palabras más duras son las que dedicó a su propio grupo, en el que las diferencias evidentes, en especial ante las propuestas de Herrero, llevaron a Pérez-Llorca a escribir que:

«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»<sup>307</sup>.

Las referencias de Pérez-Llorca a la ausencia de un esquema propio no se refieren a la falta de un modelo, que como hemos visto sí que presentaron, sino precisamente a lo contrario: fue esa ambigüedad en la concepción de las autonomías lo que ocasionó la debilidad del grupo centrista y lo que en cierta medida acabó condicionando el carácter del acuerdo final<sup>308</sup>. Con la perspectiva del tiempo, José Pedro Pérez-Llorca también lamentaría no haber conseguido un acercamiento al PSOE en materia territorial, arrojando otra interesante luz sobre el proceso del pacto territorial:

---

<sup>304</sup> *Ibíd.* Para José Pedro Pérez-Llorca, en gran medida el pensamiento autonomista del socialismo español era una variante, poco profunda, de estos planteamientos: «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». En aquellos años, como quedó confirmado tras su XXVII Congreso, el PSOE defendía el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades y la instauración de una República Federal. Cfr. «La organización del Estado», PSOE, XXVII Congreso, AGUN/ JPPL/ 263/087/5, pp. 1-2.

<sup>305</sup> *Ibíd.*, p. 10.

<sup>306</sup> *Ibíd.*

<sup>307</sup> *Ibíd.*

<sup>308</sup> Es frecuente encontrar en la bibliografía menciones a la ausencia de un proyecto autonómico claro en UCD. Cfr. MOLINERO, Carmen e YSÀS, Pere, *La cuestión catalana...* p. 223; ATTARD, Emilio, *La Constitución por dentro*, p. 93.

«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 que quizá hubiera sido posible desentrañar ciertas líneas de coincidencia con las pretensiones de UCD»<sup>309</sup>.

Estas diferencias de concepción se mantuvieron en gran medida a lo largo de todo el proceso constitucional, pero quedaron ya patentes en las sesiones del 15 y 17 de noviembre de 1977, cuando los ponentes elaboraron los primeros borradores conjuntos para el título de las autonomías. Los asuntos más difíciles de acordar fueron la cuestión de las nacionalidades y la soberanía, el reparto de competencias y la cuestión de la Hacienda.

El término «nacionalidades», que aparecía tanto en el borrador centrista como en el de Roca, fue vetado por Fraga. José Pedro Pérez-Llorca y Gabriel Cisneros también se opusieron alegando que en esta cuestión debía quedar clara tanto la fuente de la soberanía, que era la nacional, como el papel rector del Estado. En el modelo catalán el papel del Estado era mucho más débil y el texto estaba más enfocado a las atribuciones de los «entes territoriales autónomos». Un ejemplo derivado de esta problemática fue el debate sobre el procedimiento de redacción de los futuros Estatutos de autonomía. En el proyecto de Roca, apoyado por los representantes del PCE y PSOE, la Asamblea de Parlamentarios de cada región o nacionalidad elaboraría el Estatuto, que después sería refrendado por el pueblo y finalmente aprobado por las Cortes, que solo podrían realizar un voto a la totalidad del texto. Lo que se defendió desde UCD, y especialmente Pérez-Llorca, como revelan sus anotaciones sobre los borradores, fue que el referéndum debería ser el último paso, su convocatoria le correspondería al Gobierno y, en lo referente a la aprobación del Estatuto, las Cortes no deberían ver reducida su intervención a «un mero análisis de Constitucionalidad», sino que debían formar parte del procedimiento<sup>310</sup>. La propuesta tuvo el voto en contra de Roca y Solé Tura<sup>311</sup>. Como ya ha sido puesto de manifiesto, para Pérez-Llorca la organización territorial del Estado era una cuestión que implicaba a la totalidad de la nación y el Estado debía tener un papel rector en su gobierno que evitase la desintegración.

El siguiente punto de desencuentro fue la cuestión de las competencias. El modelo catalán presentó una única lista de competencias exclusivas del

<sup>309</sup> Informe a Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, p. 10.

<sup>310</sup> «Título\_\_ de las autonomías» (el correspondiente a Minoría Catalana, con anotaciones manuscritas de Pérez-Llorca), AGUN/ JPPL/263/087/1, «Actas de la Ponencia Constitucional»..., pp. 302 y 323.

<sup>311</sup> Los parlamentarios catalanes y vascos comenzaron, ya durante la etapa constituyente, la redacción de sus Estatutos de autonomía.

Estado, que además podría autorizar, a través de leyes o por estatutos, la gestión o ejecución de esos servicios y funciones a los Territorios Autónomos. Las materias residuales podrían ser competencia de los territorios en virtud de sus Estatutos. Gregorio Peces-Barba se mostró en desacuerdo con este esquema. Sobre el reparto de competencias él había presentado un modelo de triple lista que se acercaba a lo contemplado en el borrador primero de UCD<sup>312</sup>. Finalmente la cuestión de las competencias se saldó en ese primer anteproyecto del texto con la fórmula de una única lista de competencias exclusivas del Estado (art. 138) y con la facultad de éste para ceder algunas a los distintos territorios mediante la fórmula de la legislación delegada o mediante la cesión de la gestión y de la ejecución de esos servicios<sup>313</sup>.

El debate sobre el modelo de Hacienda y la cuestión del orden público motivó que, al terminar la sesión del día 15 de noviembre, Miquel Roca plantease un voto particular a todo el articulado de las autonomías y que incluso mencionase la posibilidad de extenderlo a toda la Constitución<sup>314</sup>. Los ponentes se vieron entonces en la necesidad de proponer soluciones intermedias para lograr un consenso que amenazaba con romperse. Las Actas del día 17 de noviembre recogen una propuesta de José Pedro Pérez-Llorca destinada a ser la base de un acuerdo en materia de Hacienda autonómica, Orden Público y Referéndum del Estatuto.

Para la Hacienda, José Pedro propuso que se admitiese una potestad tributaria derivada, «que permitiera la libre creación de tasas y contribuciones especiales, pero limitada en cuanto a los impuestos, a una lista fijada en la Constitución»<sup>315</sup>. Sobre la legislación y el mantenimiento del Orden Público,

---

<sup>312</sup> Cfr. PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, p. 73. En el archivo se conservan también dos borradores del Grupo Socialista en el que aparecen desarrolladas estas listas de triple competencia. «Título tercero: de la estructura del Estado», AGUN/JPPL/263/087/2. Del modelo de triple lista que aparecía en el Informe del Ministerio para las Regiones, UCD en su borrador terminó por simplificarlo a una doble lista, donde solo aparecían las competencias del Estado y de las Regiones, quedando lo residual atribuido al Estado. «Título \_ de las autonomías» (modelo de UCD), AGUN/JPPL/263/087/1, pp. 3-9.

<sup>313</sup> Cfr. Anteproyecto de Constitución, *Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 44, 5 de enero de 1978, artículos 138 y 139.

<sup>314</sup> «Actas de la Ponencia Constitucional», 15 de noviembre de 1977, p. 325. En el borrador de Roca se contemplaba la autonomía financiera de los territorios autónomos para sus competencias y funciones, aunque la soberanía tributaria era del Estado (art. 11). Aparecían también enumerados los recursos de la Hacienda de las autonomías, entre los que se mencionaba la posibilidad de tributos propios, recargos sobre impuestos estatales, participaciones en ingresos del Estado, así como tributos de naturaleza personal sobre la renta y patrimonio de sus residentes «ajustándose en la definición de sus bases a los criterios establecidos para estas figuras –a las que podrán sustituir– en la legislación del Estado» (art. 13). Cfr. «Título \_ de las Autonomías» (Minoría Catalana), AGUN/JPPL/263/087/1, artículos 11-16.

<sup>315</sup> «Actas de la Ponencia Constitucional»..., p. 333. Miguel Herrero y Gregorio Peces-Barba cifran, a partir de esta intervención del día 17 de noviembre, el protagonismo y el liderazgo creciente de José

mantuvo la propuesta centrista de que debían ser competencia exclusiva del Estado, sin que esto impidiese la creación de policías territoriales que ayudasen al Estado en esa labor, con base en lo acordado en cada Estatuto. Por último, acerca del Referéndum autonómico, planteó varias alternativas, todas ellas defendiendo el derecho y el deber de las Cortes a tomar parte en la redacción o permitiendo al Gobierno «la posibilidad de una intervención negociadora en la Asamblea de parlamentarios que elaborara los Estatutos correspondientes». Sus propuestas siguen revelando su constante deseo de clarificar la cuestión competencial y garantizar el gobierno global de la nación, sin perjuicio de la descentralización que esas medidas implicaban. Esa tarde quedó cerrado el primer articulado autonómico tras haber alcanzado sobre los puntos en liza unos principios de acuerdo «sin perjuicio de su matización posterior»<sup>316</sup>.

En resumen, el primer resultado de ese consenso «apócrifo» sobre la distribución territorial del poder fue finalmente el diseño de:

«Un proceso descentralizador homogéneo en sus contenidos y en sus ritmos. Tal homogeneidad se traducía en que habría una única vía de acceso a la autonomía, una única iniciativa autonómica, un procedimiento uniforme de elaboración estatutaria y, en coherencia con todo ello, un sistema común de distribución de competencias para todos los territorios que se convirtiesen en Comunidades, territorios que, ya autónomos, se organizarían, también, con arreglo a un orden institucional que no presentaría diferencias»<sup>317</sup>.

## El fallo en el diseño

Como es bien conocido el texto se filtró a la prensa un mes antes de ser publicado de manera oficial en el *BOC*, el 5 de enero de 1978. El escándalo ante algunos de los artículos fue mayúsculo, las reacciones inmensas. Más de tres mil enmiendas se presentaron al texto provenientes de todos los ángulos políticos posibles, y dentro del partido del Gobierno el malestar por la cuestión de las nacionalidades y la cuestión territorial aumentó las diferencias entre los partidarios de un reconocimiento de la singularidad nacionalista y los partidarios de una generalización orquestada desde arriba<sup>318</sup>. Los primeros se veían

---

Pedro Pérez-Llorca en la ponencia. Cfr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 51; PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, p. 43.

<sup>316</sup> «Actas de la Ponencia Constitucional»..., pp. 333-335.

<sup>317</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto, *El laberinto territorial español...*, p. 178.

<sup>318</sup> Cfr. MOLINERO, Carmen e YSÀS, Pere, *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española...*, pp. 217-271.

directamente apoyados por el clamor nacionalista, que también manifestó su profunda decepción ante el resultado de los trabajos constitucionales<sup>319</sup>.

En la entrevista concedida por José Pedro Pérez-Llorca a *Cuadernos para el Diálogo*, el ponente defendió el texto y la defensa a la unidad de España que se encerraba en el artículo segundo y en muchos otros preceptos<sup>320</sup>. Pero ante lo delicado de una cuestión que afectaba de lleno a la esencia de la Constitución y a la futura viabilidad del proyecto, el presidente Suárez y Lancelino Lavilla pidieron a Miguel Herrero la redacción de un nuevo modelo para el título de las autonomías en el que este último, fiel a su idea, apostó por reconocer de manera expresa la singularidad de las nacionalidades de Galicia, Navarra, País Vasco y Cataluña<sup>321</sup>.

Los ponentes vieron la necesidad de reunirse de nuevo. Esta vez se recluyeron durante unos días en el parador de Gredos, jornadas que José Pedro Pérez-Llorca recuerda como «de mucha camaradería», humana e intelectual, donde el trabajo se compaginó con buenas conversaciones e incluso con las proverbiales partidas de dominó de Fraga y Peces-Barba<sup>322</sup>. Pérez-Llorca había ido adquiriendo, entre los tres ponentes de UCD, una situación de cierto liderazgo, que desde el Gobierno secundaban hombres como Abril Martorell, contrarios a las tesis de Herrero en materia autonómica<sup>323</sup>.

La postura de Pérez-Llorca seguía invariable: era preciso consolidar un modelo de Estado descentralizado pero sólido, capaz de hacer frente al riesgo de la disgregación y el particularismo que él adivinaba embozado bajo la algarabía autonómica. En esta segunda etapa de la ponencia, su mano y su empeño por lograr este objetivo se tradujeron en la introducción de lo que él llamó

---

<sup>319</sup> Jordi Pujol, por ejemplo, declaró públicamente que «Lo único que pedimos los nacionalistas catalanes; y lo que (lo digo con agradecimiento) piden los grandes partidos políticos españoles de hoy: el reconocimiento pleno de la identidad nacional catalana». Cfr. MOLINERO, Carmen e YSÀS, Pere, *La cuestión catalana. Cataluña en la transición Española...*, p. 249. Por su parte, Miguel Herrero refleja en sus memorias una serie de encuentros con Arzalluz y Ajuriaguerra, que le propusieron llegar a un «acuerdo foral» como forma de integración, un acuerdo que respetase su identidad y soberanía originarias. Cfr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 162.

<sup>320</sup> En esa entrevista, José Pedro Pérez-Llorca declaró: «Tal y como ha quedado redactado, “La Constitución se fundamenta en la unidad de España...”», creo que es la más tajante y fuerte definición de unidad que jamás se haya escrito en una Constitución. Tiene un valor, yo diría, metaconstitucional. El tema de las autonomías es muy complejo. UCD presentó una reserva general sobre todo el apartado. Queremos evitar autonomías de privilegio y para eso lo mejor es un Estado regional, que se opone al mito del Estado federal mantenido por la izquierda. En fin, nuestra reserva no es política, sino técnica. Creemos que se puede mejorar», *Cuadernos para el Diálogo*, 31 de diciembre de 1977, n.º 244, p. 16.

<sup>321</sup> HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 156.

<sup>322</sup> Otro elemento que resalta al mencionar su compañerismo y la dinámica de trabajo fue el generacional: «Éramos generacionalmente homogéneos. Yo era el más joven. Y éramos producto de la enseñanza del derecho en la facultad española de Madrid y Barcelona en la misma época. Por lo tanto, la formación jurídica de base era idéntica». Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>323</sup> Cfr. ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro...*, pp. 241-242.

«mis tuercas». Entre ellas se encuentran, por ejemplo, el famoso artículo 155, que garantiza la intervención del Estado en las comunidades autónomas, o el artículo 93, en el que los legisladores ya tuvieron en mente la entrada en organismos internacionales como la OTAN o las Comunidades Europeas<sup>324</sup>. Una de las más curiosas fue la denominación de los entes autonómicos: hasta el momento habían empleado expresiones como «regiones autónomas», que molestaba especialmente a los nacionalistas, «territorios autónomos» o «entes territoriales autónomos». Esta última fue la más aceptada hasta que se dieron cuenta de una desafortunada coincidencia: su acrónimo era «ETA». Había que cambiarlo y fue entonces cuando Pérez-Llorca propuso el nombre de Comunidades Autónomas, que apareció por primera vez en el Informe definitivo que la Ponencia Constitucional emitió en marzo de 1978<sup>325</sup>.

Fue precisamente en el título de las autonomías donde se produjeron los mayores cambios en el diseño y donde Pérez-Llorca quiso esta vez llegar a un acuerdo con el Partido Socialista:

«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, puede haberlo en otras cosas aunque en general se va cerrando, pero en el tema territorial, con un partido como el PSOE, centralista, madrileño, no había ninguno, no había nada»<sup>326</sup>.

Uno de esos especiales puntos de unión, en los que José Pedro Pérez-Llorca adivinaba una vía, una posible «tuerca» de sujeción de la dinámica de poder que subyacía bajo las propuestas nacionalistas, era la cuestión de las competencias. Había que evitar una regulación competencial excesivamente abierta. El modelo de triple lista presentado por los socialistas, y que también había estado en los borradores centristas, podía ser una forma de clarificar el alcance del poder autonómico y estatal, cerrando la puerta a futuras interpretaciones descentralizadoras de la Constitución que pudiesen derivar en una demanda ilimitada de competencias por parte de las comunidades autónomas hasta el punto de debilitar el Estado o hacer imposible un gobierno nacional.

Tras haber consultado la propuesta con Francisco Rubio Llorente, Secretario General del Congreso de los Diputados y asesor de la Ponencia, Pérez-

---

<sup>324</sup> En este artículo sobre los tratados internacionales, José Pedro Pérez-Llorca quiso que quedase claro que sería el Estado el que cediese las competencias a esos organismos, no las Comunidades Autónomas.

<sup>325</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>326</sup> *Ibíd.*

Llorca propuso a Gregorio Peces-Barba llegar a un acuerdo en esa materia. El socialista le citó esa noche en su casa en Madrid, en la calle Bárbara de Braganza. José Pedro acudió en compañía de Gabriel Cisneros, allí se encontraron con Gregorio y con Luis Gómez Llorente, vicepresidente del Congreso de los Diputados y miembro del ala más radical del PSOE. Fue Gómez Llorente quien les dijo que estaban dispuestos a pactar en materia territorial, «pero a cambio de que la Constitución establezca que la enseñanza es pública, única y laica»<sup>327</sup>.

«Yo eso no puedo» fue la respuesta de Pérez-Llorca. «Primero, no estoy de acuerdo, pero sobre todo, no puedo, y además estas dos cosas no tienen nada que ver». Por ambas partes, la situación se reveló innegociable. «A partir de ahí se terminó el diálogo con el Partido Socialista»; para el ponente centrista, además, una propuesta así hubiese dinamitado a la UCD esa misma noche, y no sólo a ella, sino que «hay otras cosas que le dinamitan a uno también, que es otro problema». Pérez-Llorca siempre ha visto, tras la extraña propuesta, una manifestación de la radicalización y división interna que existía en el PSOE de aquellos años<sup>328</sup>. Queda en el ámbito de la conjetura histórica el saber si el PSOE realmente creyó posible semejante acuerdo. O si, por el contrario, aquella imposible propuesta fue un intento socialista de lavarse las manos ante la política autonómica, en la que quizá estaban algo coartados por un PSC de ideas más radicales a las que iba a soportar el partido a nivel nacional<sup>329</sup>.

No ha sido posible fijar la fecha exacta de este encuentro, ni si se correspondió en el tiempo con el famoso «portazo» de Peces-Barba en la Ponencia. La lectura de la minuta constitucional y las relaciones de la prensa de esa época revelan, sin embargo, una curiosa coincidencia. Peces-Barba abandonó la ponencia el 6 de marzo de 1978, el día en el que el grupo se había reunido para ultimar la nueva redacción del Título de los Territorios Autónomos. Sin embargo, ese día Peces-Barba quiso abrir de nuevo el artículo referente a la educación que ya había quedado cerrado en Gredos. Como quedó recogido en el Acta, Peces-Barba anunció su decisión de retirarse de la ponencia y de no

---

<sup>327</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015. Coinciden estas declaraciones con lo mencionado por Miguel Herrero en sus memorias, donde escribe que, en torno a los meses de marzo y abril de 1978: «Yo estaba entonces bastante al habla con Luis Gómez Llorente, viejo amigo de tiempos universitarios, al que sabía absolutamente espantado por las últimas versiones del artículo 27 de la Constitución, donde se ponía a cargo de los poderes públicos la promoción, entiéndase la financiación, de los centros privados. A cambio de textos más escuetos en la materia, el ala radical del PSOE estaba dispuesta a hacer notabilísimas concesiones, siempre que éstas consistieran más en elocuentes silencios que en compromisos apócrifos», HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 173.

<sup>328</sup> Entrevistas con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015 y 7 de noviembre de 2016

<sup>329</sup> José Pedro Pérez-Llorca recuerda que Eduardo Martín Toval (PSC), pese a no participar en las sesiones de la Ponencia, esperaba con frecuencia a Peces-Barba a la salida de la misma. Era él el referente del PSC para Cataluña. Entrevista 7 de noviembre de 2016.

participar más en sus trabajos: «La justificación de esta decisión se amparó en lo que se calificó por el señor Peces-Barba como grave ruptura del consenso por parte de los representantes de UCD en lo que concierne a la redacción del artículo 28 del Anteproyecto, relativo al derecho a la educación»<sup>330</sup>. Los ponentes lamentaron su marcha pero consideraron que era su responsabilidad continuar «su casi agotado trabajo». El segundo anteproyecto de la Ponencia, en efecto, estaba a punto de culminarse y el nuevo borrador autonómico que se iba a discutir ese día era precisamente el texto preparado por Herrero a petición de Suárez y Lavilla, y en el que se reconocían las nacionalidades como hechos diferenciales<sup>331</sup>. Sin embargo, cinco días más tarde recibieron desde el Gobierno la indicación de retirar esa propuesta<sup>332</sup> y el 13 de marzo UCD, esta vez bajo la presidencia de Pérez-Llorca, presentó un texto nuevo en cuya votación, y ante la ausencia socialista, se produjo un empate: Cisneros, Fraga y Pérez-Llorca frente a Herrero, Solé Tura y Roca<sup>333</sup>. Ante este resultado, Suárez llamó a Roca a la Moncloa y allí se negoció la redacción final de la cuestión de las nacionalidades y el tema territorial<sup>334</sup>.

Esta dinámica clarifica aquella dura crítica de Pérez-Llorca hacia la estrategia de UCD en la Ponencia y su referencia a los condicionantes que rodea-

<sup>330</sup> «Actas de la Ponencia Constitucional», 6 de marzo de 1978, p. 340. El resto de los ponentes quiso además dejar constancia en la misma: «1.º Que en la sesión del día 6 no correspondía examinar el referido artículo 28, sino el Título VIII, “De los Territorios Autónomos”, a lo que se opuso el señor Peces-Barba, condicionándolo a la previa reconsideración del mencionado artículo 28. (...) 3.º Que el reiteradamente invocado artículo 28 había sido ya estudiado en el parador de Gredos, habiéndose convenido que el mismo sería reconsiderado una vez terminado el estudio de todas las enmiendas, no antes, ni en una interrupción del ritmo normal del trabajo». Un estudio sobre la pluralidad de contenidos que finalmente se recogieron en el que hoy es el artículo 27 de la Constitución sobre los derechos educativos: GÓMEZ MONTORO, Ángel, «Los derechos educativos. 25 años de experiencia constitucional», *Revista Española de Pedagogía*, vol. 61, n.º 226, 2003, pp. 397-413.

<sup>331</sup> El texto se menciona en las «Actas de la Ponencia Constitucional» del día 6 de marzo de 1978, p. 337, y en las memorias de Herrero: «Este es el borrador que con la plena aprobación de UCD, entiéndase Suárez y Lavilla, y el visto bueno de Fraga y Roca, laboriosamente negociado, presenté el 6 de marzo en la ponencia constitucional. (...) Se trataba de convertir las comunidades autónomas de régimen común en grandes mancomunidades interprovinciales y reconocer, al margen y por vía de disposiciones adicionales, los hechos diferenciales catalán, vasco, navarro y gallego». HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 155. También citado en PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978...*, pp. 123 y 130.

<sup>332</sup> En su relato Jordi Solé Tura menciona las presiones que existieron sobre UCD por el tema de las nacionalidades y las autonomías. En su interpretación de los hechos «UCD no podía romper del todo con el término nacionalidades. Esto suponía ponerlos en manos de Alianza Popular y romper puentes con la izquierda y con los nacionalistas (...). La línea de UCD consistió en ponerse de acuerdo con los nacionalistas catalanes para cerrar el paso a AP y aislar a la izquierda. La base del acuerdo consistía en mantener el término nacionalidades». SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos...*, p. 95.

<sup>333</sup> «Actas de la Ponencia Constitucional», días 13 y 15 de marzo de 1978.

<sup>334</sup> MOLINERO, Carmen e YSÀS, Pere, *La cuestión catalana...*, p. 234. El acuerdo redujo la mención de las nacionalidades al artículo 2 de la Constitución y acordó la redacción pendiente del Título VIII, acuerdo que fue respetado por los ponentes.

ron la redacción del Título VIII. Algunos han visto en este cambio del proyecto autonómico el paso de un modelo homogéneo de descentralización a otro marcado por la diferencia y el privilegio, y sitúan las razones de este cambio en un supuesto rechazo hacia la generalización del sistema y la homogeneidad compartido por nacionalistas y centristas<sup>335</sup>. Los primeros, para no ver su «singularidad» disuelta en el conjunto de las autonomías españolas, y los segundos por miedo a ver el país desvertebrado<sup>336</sup>. Lo descrito revela que el problema en UCD no fue tanto el miedo a la generalización sino más bien el choque de proyectos, no sólo con el resto de los ponentes sino dentro del propio grupo, a lo que se unió la indecisión del Gobierno y la fuerte presión nacionalista. Estos serían los factores que condujeron a la redacción final que conocemos hoy.

«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 si dadas las condiciones de presión y temperatura en las que estábamos se hubiera podido hacer una cosa muy distinta. No lo sé»<sup>337</sup>.

El resultado fue la aparición de un diseño territorial que para Pérez-Llorca terminó por ser el resultado de intentar construir «un sistema regional a la italiana» y, al mismo tiempo, de «encajar la especificidad catalana, de difícil cabida en aquel sistema». Así lo veía nuestro ponente en 1980:

«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»<sup>338</sup>.

---

<sup>335</sup> «Pluralidad, ciertamente, porque el texto de la Constitución finalmente aprobado abandonó por completo el previo esquema de una descentralización homogénea en el conjunto del territorio español para sustituirlo por otro marcado por el principio de la diferencia: distintas vías de acceso, distintas iniciativas autonómicas, distintos procedimientos de elaboración estatutaria, distintos sistemas de distribución de competencias y distintas previsiones respecto de la organización institucional de las Comunidades. Pero pluralidad, en todo caso, marcada por el privilegio, en la medida en que ese sistema de descentralización deshomogéneo y potencialmente asimétrico perseguía como último objetivo garantizar que Cataluña y el País Vasco (a las que, inevitablemente se uniría Galicia) pudiesen acceder a la autonomía por una vía menos costosa en términos políticos y más favorable para las dos referidas regiones desde el punto de vista de la calidad de su futura autonomía», BLANCO VALDÉS, Roberto, *El laberinto territorial español...*, p. 178.

<sup>336</sup> *Ibíd.*, p. 179.

<sup>337</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>338</sup> Informe al Presidente Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPL/263/031/5, p. 10.

## Últimas tuercas

Lo que siguió en los meses siguientes, los trabajos en la Comisión, la discusión en el Pleno, fueron un ejercicio más de ese tejido de nudos para cerrar la malla constitucional de la que hablaba José Pedro Pérez-Llorca. En ese remate final el recurso al consenso estuvo especialmente presente en lo que se conoció como «las cenas del consenso» o «los pactos del mantel». En escritos posteriores, José Pedro Pérez-Llorca agradece explícitamente la labor realizada por Abril Martorell y Alfonso Guerra en aquellas sesiones nocturnas que además del famoso restaurante «José Luis», tuvieron como escenario su propio despacho en Castellana, 8, su casa o la de Peces-Barba<sup>339</sup>. Se entiende que en aquellas negociaciones Pérez-Llorca vio una nueva oportunidad de llegar a aquel acuerdo con el Partido Socialista que se había revelado imposible durante la Ponencia. Y, esta vez, les secundaba el Gobierno.

Los debates del texto en la Comisión sacaron a flote nuevas tensiones entre los grupos políticos. La declaración del portavoz socialista Alfonso Guerra de que aquella iba a ser «la Constitución más reaccionaria del mundo» alarmó al Presidente Suárez, que llamó inmediatamente a Pérez-Llorca a la Moncloa<sup>340</sup>. Allí, en la presencia de Lavilla y Abril, Suárez calificó la situación de «intolerable»<sup>341</sup>, le asustaba la posibilidad de fracasar. Cuando Pérez-Llorca abandonó aquel despacho dejó atrás una tensa situación cuya incierta respuesta conoció poco después: «Al rato me llamó Fernando Abril: «Oye, que te vengas a cenar a “José Luis”, que vienen Alfonso Guerra, Gregorio Peces y Enrique Mújica»<sup>342</sup>. Acudió en compañía de Gabriel Cisneros, pero no de Miguel Herrero, que inicialmente quiso mantenerse al margen<sup>343</sup>.

Para Pérez-Llorca aquel procedimiento de acuerdos extraparlamentarios fue necesario porque aportó al pacto constitucional la flexibilidad para llegar a

<sup>339</sup> Sus palabras exactas: «Quien esto escribe, no puede dejar de rendir un homenaje de gratitud emocionada a la intervención, decisiva en esta fase, de Fernando Abril Martorell. Junto con Alfonso Guerra escenificó el consenso». PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «¿Balance o Liquidación?», p. 208.

<sup>340</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015. También Alfonso Guerra lo menciona en sus memorias: GUERRA, Alfonso, *Cuando el tiempo nos alcanza...*, p. 225. La causa de esas declaraciones fueron las propuestas del Ministro del Interior, Jesús Sancho Roff, en materia de terrorismo durante el debate del texto en la Comisión Constitucional. ETA acababa de cometer un atentado ese día. Años más tarde José Pedro Pérez-Llorca mencionó el terrorismo como uno de los factores de presión durante la elaboración del texto constitucional: «su influencia se puede rastrear en la redacción de cada artículo de la Constitución». Cfr. PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «El Pacto Constitucional...», p. 135.

<sup>341</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>342</sup> *Ibíd.*

<sup>343</sup> HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, pp. 173-174. Juan Francisco Fuentes también recoge el encuentro, que fecha el 22 de mayo de 1978. Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 249.

acuerdos que no permitía el trabajo en Comisión, y que posibilitó cerrar los nudos pendientes<sup>344</sup>. Al hilo de esas noches y de las conversaciones entre los distintos líderes, él y Peces-Barba fueron redactando la forma final de los artículos pactados. A esos encuentros se incorporaron representantes del resto de fuerzas políticas, incluidos los miembros del PNV Xavier Arzalluz, Mikel Unzueta y Marcos Vizcaya, que seguían intentando que la Constitución reconociese los derechos históricos de los pueblos. Una vez más apareció en escena la posibilidad de restaurar los Estatutos de 1932 y 1936. Esta vez fue Alfonso Guerra quien lo propuso, pero los representantes nacionalistas se negaron<sup>345</sup>. Rechazada también la opción del pacto con la Corona que el PNV deseaba<sup>346</sup>, las fuerzas nacionalistas, con el apoyo de Miguel Herrero, propusieron una alternativa en la apertura de las competencias<sup>347</sup>. «Entonces, se traslada la negociación a Adolfo, a la Moncloa, yo no estoy ya allí, –sigue recordando Pérez-Llorca– y Adolfo es el que me dice que hay que abrir el sistema competencial»<sup>348</sup>. El resultado de aquella negociación fue el artículo 150.2:

«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que **por su propia naturaleza** sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado»<sup>349</sup>.

La expresión «por su propia naturaleza» se debió al empeño de Pérez-Llorca, que consideraba aquello un «gravísimo error» y que hubiese deseado que también apareciese en el texto que esta transferencia podría ser revocable y funcionar en sentido inverso. Pero no fue posible. Esa fue una de sus últimas «tuercas», el último esfuerzo por dejar constancia escrita de que, aunque no fuese posible explicitarlo, había competencias que el Estado nunca podría ce-

---

<sup>344</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>345</sup> *Ibíd.*, GUERRA, Alfonso, *Cuando el tiempo nos alcanza*, p. 233.

<sup>346</sup> Herrero redactó con ellos una enmienda proponiendo el restablecimiento del tracto foral y el Pacto con la Corona. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, pp. 162-165.

<sup>347</sup> *Ibíd.* Miguel Herrero, hablando de la cuestión de las competencias, refiere también en sus memorias que, en torno al día 15 de junio, «También acordamos, a efectos de acercar posiciones, ofrecer una tabla de competencias estatales determinadas que sirvieran de marco o techo a la actualización de los derechos históricos», p. 164.

<sup>348</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>349</sup> El énfasis en el texto es nuestro. Este artículo aparece por vez primera el 24 de julio de 1978 como el artículo 144 del texto del texto aprobado por el Pleno del Congreso. *Boletín Oficial de las Cortes* número 135, p. 2971. Sobre él, Jordi Solé Tura escribió que «Fue añadido a instancias de UCD para contrarrestar una posible extralimitación en las transferencias o delegaciones», SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España...*, p. 116.

der, porque entonces dejaría de ser Estado<sup>350</sup>. Y esto era precisamente lo que Pérez-Llorca temía y estaba tratando de evitar.

### Una apuesta confiada

El día que fue aprobado el texto en el Congreso, el 21 de julio de 1978, José Pedro Pérez-Llorca habló en nombre de UCD<sup>351</sup>. Sus palabras fueron un eco de lo vivido los meses atrás y un reflejo de sus sentimientos. Aludiendo de manera muy especial al espinoso tema autonómico pronunció unas palabras que bien podían extenderse a todo el contenido de la Constitución:

«Alcanzar el acuerdo sobre él ha requerido los mayores esfuerzos, la mayor generosidad, e incluso una auténtica apuesta con la historia en la que nosotros hemos jugado la baza de la confianza y de la comprensión hacia las fuerzas de más resuelta significación autonómica»<sup>352</sup>.

Parte de esa confianza era la salvaguarda, por ambas partes, de principios no negociables, como la unidad del Estado, de la nación y de la soberanía, así como los principios de igualdad y solidaridad que deberían reinar en el tratamiento autonómico. El sistema de las dos vías de acceso quedó justificado como «un sistema complejo y flexible de acceso a la autonomía, obligado por la necesidad de acomodar el texto constitucional a nuestra diversidad regional»<sup>353</sup>. Sus palabras terminaban con un deje de temerosa esperanza:

«Somos conscientes de que, por la propia naturaleza de la materia, por la mayor carga de polemicidad que entraña, por la originalidad y trascendencia de las innovaciones que el texto aporta en lo relativo a la redistribución territorial del poder, su desarrollo habrá de consumir la mayor y la mejor parte de nuestra futura vida política y de la propia actividad venidera de esta Cámara que empieza con esta jornada. Sin embargo, como decía, hemos apostado por la confianza, porque hacerlo por el recelo era la única forma segura de equivocarse»<sup>354</sup>.

---

<sup>350</sup> En este empeño coincidió con el portavoz socialista Alfonso Guerra, que declara: «Yo combatí para que no se incluyera el 150.2 porque era un caso insólito en una Constitución: abre una vía de reforma constitucional por la puerta de atrás, de manera que las competencias que son del Estado pueden no ser del Estado sin atender a las reglas de reforma de la Constitución». BLANCO VALDÉS, Roberto, *El laberinto territorial español...*, p. 241.

<sup>351</sup> ETA asesinó ese día al general Juan Sánchez Ramos-Izquierda y a uno de sus ayudantes. Esto motivó la ausencia del Presidente Adolfo Suárez de la aprobación del texto en el Congreso. Cfr. *El País*, 22 de julio de 1978.

<sup>352</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 21 de julio de 1978, p. 4606.

<sup>353</sup> *Ibíd.*

<sup>354</sup> *Ibíd.*

Pocas semanas más tarde el texto pasaba al Senado. De nuevo la educación y las autonomías estuvieron a punto de hacer encallar el proceso<sup>355</sup>. José Pedro Pérez-Llorca formó parte de la Comisión Mixta Congreso-Senado que trató de desbloquear la cuestión de los derechos históricos, quedando finalmente recogidos en la fórmula de la Disposición Adicional Primera<sup>356</sup>. La postura de José Pedro fue la misma que había mantenido hasta el momento, y defendió la referencia al «marco de la Constitución» como única garantía para la unidad y la convivencia pacíficas.

## La Constitución revisitada

La Constitución española de 1978 fue celebrada como el triunfo de la concordia y el consenso que hicieron posible la instauración en España de una etapa democrática que va a cumplir las cuatro décadas. Todo un logro en esa tradición constitucional española que los ponentes quisieron superar. A lo largo de estas cuatro décadas han sido muchas las ocasiones en las que los siete «padres» de la Constitución de 1978 han sido invitados a visitar el texto y a contemplarlo en el contexto de la vida política española.

Desde el primer momento, el carácter de consenso y concordia que habían hecho posible alcanzar el pacto sobre cuestiones tan controvertidas y fundamentales como fueron el modelo de sociedad, las instituciones y la cuestión territorial, fueron para José Pedro Pérez-Llorca los rasgos más genuinos y admirables del texto del 78. Para este gaditano de raigambre liberal, crecido al calor de la ciudad que vio nacer la primera de las constituciones españolas y consciente del «fracaso» de la tradición allí iniciada, la ocasión que la historia le brindaba fue una oportunidad para cerrar y subsanar aquella tradición sin dejar de «servir a España en su continuidad histórica»<sup>357</sup>. Aquella generación del 78 miró al futuro con confianza, seguros de su apuesta y orgullosos de ha-

---

<sup>355</sup> El 7 de agosto de 1978, con el texto en el Senado, se rompió de nuevo el consenso entre PSOE y UCD por la cuestión de la enseñanza, y el 14 de septiembre el PNV consiguió la aprobación de una enmienda reconociendo los derechos históricos de los territorios forales.

<sup>356</sup> Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978, Derechos Históricos de los Territorios Forales: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, **en el marco de la Constitución** y de los Estatutos de Autonomía». Disposición Adicional Primera de la Constitución Española. El énfasis en el texto es nuestro.

<sup>357</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «Constitución sin ira», *El País*, 15 de noviembre de 2015, p. 62.

ber logrado una Transición pacífica que entendían como el producto «de toda una época y de toda una sociedad»<sup>358</sup>.

Dos décadas más tarde José Pedro Pérez-Llorca mantenía aún esa mirada optimista al volver a la Constitución:

«Veinte años después, la Constitución ha envejecido como un Gran Reserva, ha aumentado sus cualidades y aminorado alguno de sus defectos. Es como un buen vino añejo que sigue trayendo y recordando los aromas y sabores de aquella cosecha política excepcional que fue la añada de 1978: la concordia y la moderación»<sup>359</sup>.

Se celebraba un texto que había sido capaz de resistir la «prueba del ácido», la prueba del paso del tiempo y del peso de la vida política. Aunque en uno de sus escritos de entonces apareció también una advertencia clara: «Sólo en un campo, el de las pretensiones de los nacionalismos, el espectrograma da muestras de tensiones que pueden llegar a fatigar el material»<sup>360</sup>.

La advertencia no era nueva, reconocemos en ella el mismo temor que había llevado a Pérez-Llorca a tratar de garantizar, durante la redacción de la Constitución, unas medidas de rigor y de armonización que permitiesen el Gobierno de un país integrado y no la aparición de tendencias centrífugas que llevasen a una perpetua tensión entre el Estado y las Autonomías.

Hasta el 25 aniversario, en el año 2003, Pérez-Llorca realizó un profundo y exhaustivo análisis del texto y de las circunstancias y amenazas que habían acompañado su gestación y desarrollo. «Balance o liquidación» es el título de ese análisis, en el que se percibe un claro temor ante el fracaso de aquella apuesta confiada. Un fracaso que tenía mucho que ver con la deriva de la cuestión nacionalista, que lejos de disminuir o de integrarse en el proyecto común que habían diseñado había seguido alimentando sus aspiraciones hasta no considerar suficientes ni el consenso del 78 ni los Estatutos, y plantear un «reto frontal al Gobierno» que se situaba peligrosamente en los márgenes de la legalidad constituyente<sup>361</sup>.

---

<sup>358</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La Constitución vista por un abogado», en *20 años después, la Constitución cara al siglo XXI*, Madrid, Taurus, 1998, p. 129.

<sup>359</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, *La Constitución Española de 1978, 20 años de democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 36.

<sup>360</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La Constitución vista por un abogado»..., p. 154.

<sup>361</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «¿Balance o Liquidación?», pp. 195-220. Denunció también la agresiva tensión de los nacionalismos en cuestiones como los símbolos comunes, el recelo hacia la lengua común, una enseñanza de la Historia ajena a la globalidad y la radicalización extrema de los movimientos nacionalistas.

«En este terreno sólo cabe predecir que la cuestión va a seguir siendo el eje principal, o uno de los más grandes en torno a los cuales va a girar nuestra vida política. Se mantienen ya abiertamente posiciones independentistas o de un tipo de autonomismo que llevaría de hecho, inevitable y rápidamente, a dicho independentismo formal. El problema tiene un extraordinario calado y una enorme dimensión. Es evidente que un solo proceso de autodeterminación aceptado, si a ello se llegara, pondría en crisis la Transición, la Constitución, el sistema y a España»<sup>362</sup>.

Las consecuencias de aquello no se le escapaban a quien era un gran conocedor de la historia, especialmente la de España, y que veinticinco años más tarde parecía volver a sentir ese «espanto» borgiano que le había invadido entonces.

«La desaparición de una vieja Nación-Estado europea sería algo desde luego doloroso y traumático. Sólo desde unos nacionalismos muy extremos, unilaterales y simplistas, se puede contemplar esta hipótesis sin un ligero temblor al menos. La disolución de un Estado es además un proceso preñado de problemas, que en la experiencia histórica, ha sido insoluble»<sup>363</sup>.

En su escrito advirtió de dos riesgos vinculados a la interpretación de la Constitución por parte de los poderes autonómicos. Los denominó la doctrina del cascarón y del salami. La primera consistía en vaciar a la Constitución de contenido normativo, admitiendo que en ella cabe cualquier reivindicación autonómica. La segunda «consiste en la técnica de vaciamiento paulatino y progresivo del Estado, que se va cortando en lonchas, cada vez más gruesas, eso sí, mediante la técnica de las sucesivas reformas estatutarias, hasta quedar en una piel vacía»<sup>364</sup>.

Sus palabras fueron contrarias a la reforma de los Estatutos catalán y vasco, planteada entonces por sus respectivos parlamentos<sup>365</sup>. Consideraba que esas reformas partían de un fondo anticonstitucional y que ello obligaba a una reforma previa de la misma. Cuestión que desaconsejaba, al tiempo que indicaba los requisitos que necesitaría una hipotética apertura del texto. Su

---

<sup>362</sup> *Ibíd.*, p. 215.

<sup>363</sup> *Ibíd.*

<sup>364</sup> *Ibíd.*, p. 217.

<sup>365</sup> En el año 2003, el tripartito catalán (Partido Socialista de Cataluña (PSC), Esquerra Republicana e Iniciativa per Catalunya Verds (ICV)) anunció su decisión de reformar el Estatuto de 1979. Poco antes, en el mes de agosto, el Partido Socialista había propuesto también, a raíz de un encuentro de todos sus líderes territoriales en Santillana del Mar, la reforma de los Estatutos de Autonomía en aquellas Comunidades que mereciesen perfeccionar su marco jurídico. Cfr. PELAZ LÓPEZ, José-Vidal, «Treinta años de autonomías: de la descentralización a la deconstrucción», en PELAZ LÓPEZ, José Vidal (dir.), *El Estado y las Autonomías, treinta años después*, Universidad de Valladolid y Fundación Transición Española, Valladolid, 2011, p. 59.

postura no es muy distinta de la que quedó reflejada en el informe a Suárez de 1980. Lo primero de todo sería necesario un acuerdo global, en el que los principales partidos no nacionalistas definiesen sus posturas y se plantearan «cuáles son las necesidades mínimas de una nación democrática e integrada». La cuestión de las autonomías y de la gobernabilidad de España no podían ser una cuestión unilateral sino que formaban parte de un proyecto global y requerían una visión de conjunto.

«A pesar de los errores que puedan cometer los gobiernos centrales, que por cierto no son los únicos gobiernos en poderse equivocar, los autonómicos también lo hacen, no estamos ya en un debate entre centralismo y autonomía, ni entre autoritarismo y libertad. Entre otras muchas cosas necesarias para subsistir, un país necesita una visión de conjunto, un mínimo de sentido general de las cuestiones. Ello requiere la concurrencia de muchas de las premisas que ya hemos mencionado, incluido un poder central. No se trata de volver a reproducir a escala nacional el centralismo absoluto de que se han dotado algunas autonomías, se trata de preservar las condiciones que hacen posible que sigamos viviendo juntos. Lo que se está planteando no es más autonomía, es otra cosa»<sup>366</sup>.

Ese mismo año, el 7 de octubre de 2003, los siete padres de la Constitución se reunieron en el mismo Parador de Gredos, y allí firmaron la declaración de Gredos, en la que pidieron para la Constitución «El respeto a sus valores y principios y a sus reglas de juego y procedimientos»<sup>367</sup>.

Con el paso de los años su análisis sobre la deriva autonómica ha ido oscureciéndose y, al tiempo que sigue celebrando la duración de un texto que ha traído la mayor etapa de prosperidad a España, también presiente que están resurgiendo viejos demonios. Al cumplirse los cuarenta años de la muerte de Franco, Pérez-Llorca publicó un nuevo artículo titulado «Constitución sin ira», donde además de defender los trabajos de una Transición ahora denostada y cuestionada, alertaba de la reaparición de la «ira» de la mano de unos nacionalismos desbocados y en permanente confrontación, a los que acusaba de una peligrosa voluntad de destruir España:

«La Constitución se enfrentó a la cuestión territorial, reviviendo el sistema que, creado en la segunda República, había ya revelado su extraordinaria potencialidad de conflicto. Ciertamente se consiguió añadir algo de rigor, precisiones importantes e instrumentos que, considerados en conjunto, podrían haber sido eficaces. También se deslizó algún derrape innecesario, pero se evitaron otros peores. Sin embargo, el diseño ha vuelto a demostrar sus defectos sin que los

<sup>366</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro. «¿Balance o Liquidación?»..., p. 218.

<sup>367</sup> Declaración de Gredos, textos más dossier de prensa del encuentro los días 6 y 7 de octubre de 2003, AGUN/JPPL/263/070.

problemas de base se hayan amenguado. Confiamos entonces en el desarrollo de los factores de integración que ciertamente han operado haciendo una España en muchas cuestiones, y sobre todo económicamente, más unida que nunca, pero fracasamos por la constante deslealtad de algún nacionalismo. También hubo en esto voluntad inclusiva. Cauces y no presas, sí, pero con el turbión que nos llega, todo está desbordado y cenagoso»<sup>368</sup>.

Sus últimas palabras dejan la incógnita abierta, así como el periodo que ellos iniciaron, y cuya conclusión ahora está en otras manos quizá no tan conscientes de la dimensión y del alcance de lo que está en juego.

«Con la muerte de Franco se abrió un periodo histórico que, con sus diferentes etapas, no ha concluido. El éxito o el fracaso de este periodo dependerá de cómo termine. Si, por mano del demonio, terminase como no debe terminar, ni podemos consentir que termine, es decir, con la pérdida de España, se trataría del mayor fracaso de nuestra historia»<sup>369</sup>.

La Transición, que oficialmente se cerró en 1982, parece que ha vuelto a abrirse. Su fase actual se está revelando tan importante como la inicial, pues en efecto, puede cambiar el sentido de todo aquello que se trató de hacer y de construir, en un clima de voluntad y consenso muy diferente al que existe hoy en día. El proceso, en parte, recuerda una constante universal: que hombres y tiempos estarán siempre en transición.

## 2.3 Y EL PÉNDULO SE PARÓ EN EL CENTRO

### **UCD: de coalición a partido**

En su particular «libro del mal amor», Leopoldo Calvo-Sotelo describió la azarosa historia de UCD como los esfuerzos de un gobierno, que primero fue coalición, y después quiso ser partido<sup>370</sup>. En los primeros meses de la constituyente, el grupo centrista era un aluvión de sedimentos políticos arrastrados por la corriente del éxito Suárez. Muy pronto, y el comportamiento de sus diputados y ministros no tardó en reafirmarle en su idea, el Presidente vio que era preciso consolidar aquel conglomerado en un único partido. Como continúa Calvo-Sotelo:

---

<sup>368</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «Constitución sin ira», pp. 62-63.

<sup>369</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>370</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 55.

«La transferencia de esa adhesión política desde una persona, Suárez, a unas siglas, UCD, fue, para quienes la intentamos, una misión imposible: precisar lo impreciso, definir lo indefinido, racionalizar la intuición. Y en esa tarea no tuvimos éxito»<sup>371</sup>.

La formación del partido fue, junto con el proyecto constitucional y los pactos económicos, una de las cuestiones «candentes» de aquel primer Gobierno de la democracia<sup>372</sup>. Suárez nunca estuvo satisfecho de su gestión de consolidación de UCD, proyecto que se convirtió en uno de sus grandes fracasos políticos<sup>373</sup>. Las tensiones que la idea de disolver los partidos suscitó entre los líderes de aquella sopa de letras que era la propia UCD hicieron mella en la labor del Gobierno y se convirtieron en una constante que ya no abandonaría UCD hasta su disolución final en 1982<sup>374</sup>.

José Pedro Pérez-Llorca desempeñó en todo este proceso un papel indirecto aunque clave, pues el Grupo Parlamentario era la tercera de las ruedas de ese «tríciclo» sobre el que Suárez quería levantar la identidad de UCD<sup>375</sup>. Suárez vio en el portavoz del Grupo Parlamentario iniciativa para cohesionar y lealtad hacia el proyecto del centro. A la pregunta sobre su vertiginoso ascenso dentro de la formación centrista en apenas seis meses, Pérez-Llorca respondía: «No hay ningún misterio. Conocí poco antes a Suárez en la campaña electoral. No quiero hacer una loa, pero lo cierto es que me siento enormemente identificado con su política»<sup>376</sup>. Estaba convencido y creía en UCD. A diferencia de Calvo-Sotelo, la mirada de José Pedro Pérez-Llorca hacia el proyecto ucedista, muchos años después, sigue reflejando parte de esa confianza: «La UCD pudo perfectamente haberse consolidado como partido. Pudo. Otra cosa es lo que pasó. Pero no estaba destinada a explotar en mil pedazos, no lo estaba»<sup>377</sup>.

No fueron meses fáciles para el partido, que vio como primero Ignacio Camuñas, en septiembre de 1977, y después Enrique Fuentes Quintana dimitían de sus cargos en el Gobierno<sup>378</sup>. A las tensiones partidistas, que desgasta-

<sup>371</sup> *Ibíd.*, p. 93.

<sup>372</sup> Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 219.

<sup>373</sup> *Ibíd.*, p. 220.

<sup>374</sup> La primera señal de alarma llegó con la dimisión de Ignacio Camuñas en septiembre de 1977: no estaba conforme con la idea de disolver los partidos. La prensa amplificó las tensiones internas con titulares como «UCD, sacrificada por la política del Gobierno», *Diario 16*, 20 de octubre de 1977, p. 6; «Dos alas opuestas se enfrentan en UCD», *Diario 16*, p. 3. Pero en diciembre el plazo llegó a su fin: algunos como Francisco Fernández Ordóñez aceptaron el holocausto y se quedaron; otros como Lasuén o Camuñas, optaron por la marcha. «Abandono de los partidos de UCD», *El País*, 9 de diciembre de 1977.

<sup>375</sup> ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD...*, pp. 266-267.

<sup>376</sup> Entrevista en *Cuadernos para el diálogo*, p. 14, 31 de diciembre de 1977, p. 15.

<sup>377</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>378</sup> Enrique Fuentes Quintana había llevado el peso de los pactos de la Moncloa y dimitió ante las presiones y rechazos que percibía hacia su política, tanto por parte de miembros del Gobierno como del

ban enormemente a Suárez, se unió su mal diagnosticada enfermedad de mandíbula, que le llevaron «a llenar con gente de su máxima confianza el creciente vacío de poder provocado por sus problemas de salud»<sup>379</sup>. Sus allegados percibieron el retraimiento y sus consecuencias. El 1 de marzo de 1978 uno de estos vacíos tuvo lugar en el Congreso de los Diputados, cuando de manera inesperada y saltándose los procedimientos la oposición presentó una nueva moción contra el Gobierno, censurando la falta de claridad ante la crisis ministerial que había ocasionado la dimisión de Fuentes Quintana y el incumplimiento de los pactos de la Moncloa. Ante la ausencia de Suárez, Pérez-Llorca y Abril Martorell trataron de clarificar la situación, el primero denunciando las irregularidades de un procedimiento que:

«esperamos que no haga escuela en este Parlamento, porque ciertamente esta técnica puede llevar, si es utilizada por unos y otros, a consecuencias contrarias al parlamentarismo. Nos encontramos ante la famosa y repetida técnica de la emboscada parlamentaria»<sup>380</sup>.

El suceso ilustra lo ya conocido, la férrea oposición a la que el Gobierno tuvo que hacer frente y que se colaba por las rendijas de un parlamentarismo aún en fase constituyente. La falta de liderazgo es uno de los males que se le achacan a esa primera UCD, las tensiones «familiares» y la subordinación de muchos de los intereses del partido a la política de Estado (que en aquellos momentos se concretaba en el consenso para lograr la Transición a la democracia), otras<sup>381</sup>.

José Pedro Pérez-Llorca hizo compatible su trabajo en el Parlamento y en la Ponencia constituyente con las actividades del partido. En enero de 1978 acudió como cabeza de la delegación de UCD al Parlamento Europeo, donde tuvo ocasión de coincidir con los presidentes de los grupos liberal, demócrata y demócratacristianos europeos<sup>382</sup>. En abril participó como ponente en unas jornadas internacionales, celebradas en Ditchley Park (Oxford), que tenían por título *Spain, NATO and Western Defense*. Al recibir la invitación de los organizadores, Pérez-Llorca respondió afirmativamente manifestando su «interés es-

---

partido.

<sup>379</sup> Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 241. Dan cuenta de ella las últimas biografías sobre el presidente y explican en parte esa actitud de retraimiento que caracterizó esta etapa de la política de Suárez. El testimonio de José Pedro Pérez-Llorca corrobora el dato.

<sup>380</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 26, 1 de marzo de 1978, p. 998.

<sup>381</sup> Abril Martorell fue quien se encargó de la construcción del partido, mientras que el papel de coordinador general lo desempeñó Rafael Arias-Salgado. *Ibíd.*, p. 214.

<sup>382</sup> Cartas de José Pedro Pérez-Llorca a los Presidentes del Grupo Liberal Centroeuropeo, del Grupo demócrata Cristiano Centro europeo y del Grupo Demócrata Europeo del Progreso, AGUN/JPPL/263/092/4.

pecial por estos asuntos». Allí tuvo ocasión de coincidir con otros invitados como Henry Kissinger, Joseph Luns (Secretario General de la OTAN), Michael Stewart (ex ministro de Exteriores del Partido Laborista británico), y otros políticos americanos y británicos como Daniel Moynihan, Henry Jackson e Ian Gilmour<sup>383</sup>. Ambas actividades le acercaron a la otra vertiente del proceso de Transición española: la Transición exterior, en la que muy pronto iba a verse también involucrado.

## El I Congreso

La celebración del primer Congreso de UCD entre los días 19 y 21 de octubre de 1978 terminó por cerrar su fase de formación como partido. En él se definieron sus estatutos, se clarificó su ideario y su programa<sup>384</sup>. José Pedro Pérez-Llorca fue designado expresamente por Suárez para presidir el Congreso, fruto quizá de su experiencia previa en el Congreso del ya desaparecido Partido Popular o, como recuerda Pérez-Llorca, porque «él pensaba, y no se equivocaba, que el Congreso, según quien lo presidiera podía terminar como el rosario de la aurora»<sup>385</sup>. Esta decisión, además, vino rodeada de una enorme polémica sobre la «democratización» del partido y la presentación de candidaturas abiertas<sup>386</sup>. La elaboración de las listas fue una de las cuestiones más delicadas, que finalmente se resolvió en el comedor privado del Palacio de Congresos. Entre Suárez y quienes durante aquellos meses se habían convertido en sus hombres de confianza, Abril, Arias-Salgado y Pérez-Llorca, «trazaron el “nomenclator” del aparato político de la UCD»<sup>387</sup> que finalmente fue aprobado por el Congreso.

---

<sup>383</sup> Documentos de las Jornadas Internacionales en Ditchley Park (Oxford), AGUN/JPPL/263/092/4.

<sup>384</sup> Aportaron la definición ideológica: «Partido de centro, reformista, interclasista y progresista, cuyos planteamientos ideológicos se desarrollan en cinco puntos esenciales: defensa de la libertad y dignidad de la persona, defensa de la democracia y del Estado de derecho, concepción liberal y pluralista de la vida y de la cultura, asunción de los valores humanistas de la ética Cristiana, libertad de empresa en un sistema social de mercado en el cual el Estado pueda tener iniciativa para corregir la injusticia». Declaraciones de Rafael Arias-Salgado recogidas en *Informaciones*, 17 de octubre de 1978, AGUN/ JPPL/ 263/086/6.

<sup>385</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015. Emilio Attard, que también quiso presidirlo, fue designado para la comisión ideológica.

<sup>386</sup> En ese primer Congreso ya se oyeron voces hablando de «contestación» y propugnando un sistema más democrático para la elección de los representantes y los miembros de la Comisión Ejecutiva. *Pueblo*, 13 de octubre de 1978, Dossier de Prensa del I Congreso, AGUN/JPPL/263/086/6.

<sup>387</sup> *ABC*, 21 de octubre de 1978, Dossier de prensa del I Congreso, AGUN/JPPL/263/086/6.

Junto con la comisión de estatutos y la definición ideológica del partido, que la prensa situó en posiciones de centro-izquierda<sup>388</sup>, otro de los aspectos que más llamaron la atención de los medios fue la asistencia de dos personalidades extranjeras: Emilio Colombo, Presidente del Parlamento Europeo, y Margaret Thatcher, líder del Partido Conservador británico. Esta última pronunció en la clausura un encendido discurso en el que aseguró que «el concepto de continente europeo es impensable sin España» y animó al partido a fomentar la integración del país en el marco de la OTAN como vía para proseguir su desarrollo político en el mundo. Su intervención se cerró con una gran ovación e impresionó vivamente al joven político<sup>389</sup>.

La cuestión de la pertenencia a la OTAN y la europeidad de España fue uno de los aspectos que tuvo un mayor eco entre la prensa extranjera<sup>390</sup>. El partido contempló afirmativamente la posibilidad de integrarse en la Alianza Atlántica en la primera ocasión posible, aunque, como declaró el Secretario de relaciones internacionales del Partido, Javier Rupérez, «en este tema puede haber discrepancia de plazos entre el partido y el Gobierno» y descartó la opción de un referéndum para decidir su entrada<sup>391</sup>.

## Las elecciones de 1979

La proclamación de la Constitución Española el 29 de diciembre de 1978 selló el cumplimiento de una promesa electoral, marcó el fin del «consenso» y abrió de nuevo la carrera electoral para unas nuevas y prometidas elecciones generales que quedaron convocadas para el 1 de marzo. En esos tres largos meses José Pedro Pérez-Llorca añadió a sus trabajos el puesto en el Consejo

---

<sup>388</sup> *Diario 16*, 20 de octubre de 1978: «El líder ucedista ha sugerido muy claramente que opta por la línea reformista y progresiva del centro izquierda. Para ejecutarla cuenta con un plantel de jóvenes políticos, de trayectoria democrática, a los que ya ha ungido como delfines: Pérez-Llorca, Rupérez y Arias-Salgado», *El País*, 22 de octubre de 1978, «La línea de centro-izquierda triunfa, por ahora, en el partido gubernamental». Dossier de prensa del I Congreso, AGUN/JPL/263/086/6.

<sup>389</sup> «Guardo recuerdo muy fuerte e impactante de la intervención de lady Thatcher, una intervención magnífica, en inglés, a la que le dimos una gran ovación que ella siempre recordó. Porque cuando, después en Exteriores, tuve algo que ver con ella, recordaba España y ese éxito personal que había tenido en el primer congreso». Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

<sup>390</sup> Comité Ejecutivo, Secretaría de información. UCD I Congreso: UCD en la prensa extranjera. AGUN/ JPL/ 263/086/7. El éxito de la Transición española llevó a la Academia Sueca a proponer a Suárez como Nobel de la Paz. El 23 de octubre varios periódicos, como *Pueblo* o *Diario 16*, recogen la noticia.

<sup>391</sup> Rueda de prensa recogida en *Informaciones*, 18 de octubre de 1978, Dossier de prensa del I Congreso, AGUN/JPL/263/086/6. *ABC*, el 20 de octubre recogió unas declaraciones de Colombo, el Presidente del Parlamento europeo, en las que indicaba que «Sería deseable que España ingresara en la OTAN». *Ibíd.*

Político de UCD<sup>392</sup> y en la Diputación Permanente del Congreso, convocada con frecuencia para continuar con la urgente labor legislativa que el país requería<sup>393</sup>. Además, Suárez le confió un nuevo encargo: seguir de cerca la campaña de UCD en Madrid. Y una de las primeras cosas que esto implicó fue la elaboración de una lista con los diputados que poseían cualidades para proseguir como miembros del grupo parlamentario y aquellos cuyo comportamiento díscolo los excluía de una posible reelección<sup>394</sup>. José Pedro conocía bien a su rebaño y Suárez no estaba dispuesto a que, si el partido volvía a ganar las elecciones, se repitiese lo vivido durante la legislatura constituyente.

La campaña de UCD estuvo acompañada de un esfuerzo notorio por mejorar la imagen del Presidente Suárez<sup>395</sup>. José Pedro Pérez-Llorca volvió a verse envuelto en mítines y actos de campaña. Los objetivos prioritarios del programa eran la batalla contra el terrorismo y la batalla contra el paro, que seguía lastrando la economía española<sup>396</sup>. La cuestión de las autonomías se revelaba como otro de los temas candentes en el horizonte, muy en especial por la presión que desde Cataluña y el País Vasco se había empezado a realizar en esos meses pidiendo la tramitación inmediata de los Estatutos de Autonomía que ya reposaban en la Secretaría del Congreso de los Diputados. La cuestión de la entrada en la OTAN también era un tema claro, como lo demuestra uno de los borradores de un mitin, donde UCD se manifiesta dispuesta no solo a la integración europea sino también «al pacto de alianza que actualmente asocia a la mayor parte de los países de Europa occidental: la Alianza Atlántica»<sup>397</sup>.

En la prensa de esos meses aparecieron numerosas menciones a la posibilidad de formar un Gobierno de coalición entre UCD y el PSOE<sup>398</sup>. Algo que desde UCD se trató de desmentir: «Nuestro adversario real es el PSOE», declaró José Pedro Pérez-Llorca a la prensa, «quienes más hablan de coaliciones son los comunistas y CD porque saben que ese rumor perjudica a los grandes

<sup>392</sup> Pasó a formar parte desde su primera reunión el 24 de agosto de 1977. Documentos del Consejo Político de UCD, AGUN/JPPL/263/100.

<sup>393</sup> Comunicación al Congreso de los miembros de UCD que formarán parte de Comisión Permanente del Congreso 1978-1979, 28 de diciembre de 1978, AGUN/JPPL/263/100.

<sup>394</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015. El dato también apareció recogido en la crónica de RAMÍREZ, Pedro J., *Así se ganaron las elecciones de 1979*, pp. 16 y 106, donde menciona la existencia de «Un resumen tabulado del comportamiento de todos los diputados de UCD durante la anterior legislatura, elaborado con gran rigor y meticulosidad por el presidente del Grupo Parlamentario José Pedro Pérez-Llorca».

<sup>395</sup> FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, pp. 268-278.

<sup>396</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca en *Pueblo*, 17 de febrero de 1979, p. 10.

<sup>397</sup> Borrador de mitin, campaña de 1979, AGUN/JPPL/263/087/5, p. 1.

<sup>398</sup> Dossier prensa campaña de UCD 1979, AGUN/JPPL/263/087/4.

partidos»<sup>399</sup>. En uno de sus mítines Pérez-Llorca popularizó la expresión «un voto a CD es un voto al PSOE»<sup>400</sup>, la estrategia de UCD pasó en gran medida por mostrar las diferencias con un PSOE que aún seguía bajo postulados marxistas. De hecho, muchos consideran decisiva la aparición del Presidente Suárez en televisión la noche del 27 de febrero, con un discurso que debía mucho a la pluma de Herrero y en el que alertaba de la falta de moderación en la política socialista<sup>401</sup>. La campaña fue más dura que la de 1977, esta vez tuvieron que contar también con el factor del «desencanto», que empezaba a hacer mella en un país en el que votar ya no era una novedad. Para Pérez-Llorca, era preciso demostrar la necesidad del voto<sup>402</sup>.

Otro factor lo constituía Suárez: su prestigio atravesaba un periodo de cierta crisis, acompañado por críticas dentro del propio partido<sup>403</sup>. José Pedro Pérez-Llorca no puso en duda la legitimidad de quien había sido hasta el momento un excelente guía en la Transición: «Para los hombres de UCD, Adolfo Suárez es indiscutible. No sólo no es discutible sino todo lo contrario y ponerlo en duda sería un fraude al electorado, porque según las encuestas, el hombre que mayor seguridad inspira a los españoles es Adolfo Suárez»<sup>404</sup>. Suárez le premió su lealtad: en la lista que se hizo pública a la candidatura de Madrid Pérez-Llorca ocupaba esta vez el quinto lugar. La lista de los candidatos sorprendió a algunos, fuera quedaban muchos de los «barones», y en su lugar habían cobrado peso los hombres de confianza de Suárez, aquellos que habían mostrado su lealtad al presidente y al partido al margen de tensiones familiares<sup>405</sup>.

La campaña se mostró reñida hasta el último momento; sin embargo, el 1 de marzo la victoria fue para el partido de UCD. El péndulo se había parado de nuevo en el centro<sup>406</sup>.

---

<sup>399</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca en *Pueblo*, 17 de febrero de 1979, p. 10.

<sup>400</sup> Notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca pertenecientes al borrador de mitin, AGUN/ JPPL/ 263/087/5.

<sup>401</sup> Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 276.

<sup>402</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca en *Pueblo*, 17 de febrero de 1979, p. 10.

<sup>403</sup> La oposición le reprochó su negativa a debatir contra Felipe González en televisión y sufrió el boicot de algunos de sus actos de campaña en su gira por Badajoz, Jerez de la Frontera, Granada... Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, pp. 272-274.

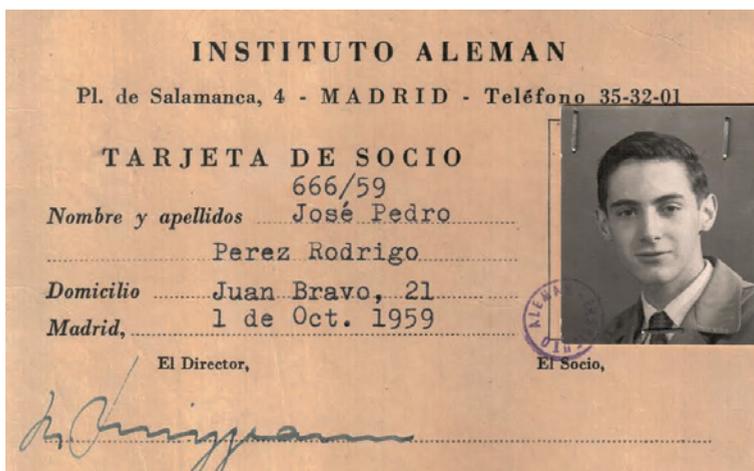
<sup>404</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca en *Pueblo*, 17 de febrero de 1979, p. 10.

<sup>405</sup> Cfr. HUNEEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático...*, pp. 207-208.

<sup>406</sup> La expresión fue empleada por Pérez-Llorca en una de sus intervenciones en el Pleno (*Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 116, 21 de julio de 1978, p. 4605), en clara alusión a la voluntad de los españoles por tratar de hacer una nueva España de todos. El partido del centro parecía seguir siendo quien mejor encarnaba el proyecto.



*Alameda 12, Cádiz. Casa familiar de los Pérez Llorca y Rodrigo, donde nació José Pedro Pérez-Llorca el 30 de noviembre de 1940. En el segundo piso de la vivienda residían sus abuelos, Leonardo Rodrigo Lavín y Anna Sabalette.*



*Al comenzar sus estudios universitarios, la familia se trasladó a Madrid, donde José Pedro comenzó la carrera de Derecho en la Universidad Central y, a instancias de sus padres, el estudio de varios idiomas. Fotografía cedida por el Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN).*



*Tras aprobar las oposiciones al cuerpo Diplomático en 1964, Pérez-Llorca trabajó como diplomático y miembro de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores hasta 1970 (AGUN).*

**ELECCIONES GENERALES 1977**



Asunto:  
**CREDECIAL DE DIPUTADO**

JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE MADRID

D. ANTONIO TORRES-DULCE RUIZ

Presidente de la Junta Electoral Provincial de Madrid,  
expido la presente **CREDECIAL** expresiva de que ha sido designado  
DIPUTADO ELECTO por este Distrito el Sr. D. JOSE PEDRO PEREZ-LLO-  
GA Y RODRIGO por estar incluido en la lista  
de Candidatos presentada por U.C.D.  
a las Elecciones Generales de 1977 y que ha obtenido mayoría de votos,  
según refleja el resultado del escrutinio general celebrado el día 21 y 22  
de las corrientes.

A los efectos de su presentación en las Cortes Españolas expido la pre-  
sente en Madrid el día 29  
de junio de 1977.

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL,



Anexo 10/1

Sr. D. JOSE PEDRO PEREZ-LLOSCA Y RODRIGO



*Credencial y fotografía de diputado de Pérez-Llorca. Concurrió en las elecciones de 1977, que supusieron su salto definitivo a la política, como candidato número 11 de UCD por Madrid. Fotografías cedidas por el Archivo del Congreso de los Diputados.*



*En agosto de 1977 fue elegido como uno de los siete integrantes de la Ponencia Constitucional. En la imagen, de derecha a izquierda, los ponentes: Jordi Solé Tura (PSUC), Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (UCD), José Pedro Pérez-Llorca (UCD), Gabriel Cisneros (UCD), Gregorio Peces-Barba (PSOE), Miquel Roca (CDC) y Manuel Fraga (AP). Fotografía cedida por el Archivo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).*



*Los trabajos de la Ponencia en su primera fase fueron laboriosos y requirieron de una ardua negociación: “Sólo estábamos de acuerdo en que teníamos que ponernos de acuerdo”, recordaba Pérez-Llorca. En la imagen, los ponentes presididos por Herrero y asistidos por dos letrados de la Comisión Constitucional del Congreso. Fotografía cedida por el Archivo CEPC.*



*En los sucesivos trabajos y sesiones para elaborar los textos que después serían aprobados por la Comisión Constitucional se fue creando entre los siete ponentes un ambiente de amistad y camaradería. A excepción de Fraga, los demás pertenecían a una misma generación que, a pesar de su diferente ideología, compartía una formación similar, lo que les facilitó el llegar a acuerdos. Fotografía Archivo CEPC.*



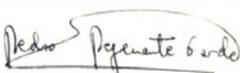
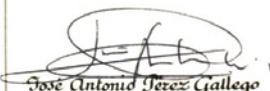
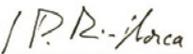
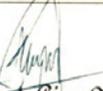
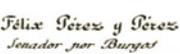
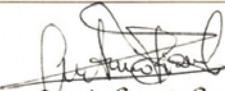
*Los debates constitucionales se extendieron hasta mayo de 1978 y en el curso de esos meses el dictamen de la Ponencia fue modificado en algunos de sus artículos. En la imagen el líder del PSOE, Felipe González, acompañado a su derecha por Alfonso Guerra, Gregorio Peces-Barba y otros miembros del PSOE: Virgilio Zapatero en esa misma fila; detrás, Luis Yáñez y Luis Gómez Llorente; en la tercera fila, Eduardo Martín Toval dialoga con los representantes de UCD durante una votación. Fotografía Archivo CEPC.*



*La relación entre José Pedro Pérez-Llorca (UCD) y Alfonso Guerra (PSOE) fue estrecha, no sólo para cerrar los artículos más complejos de la cuestión territorial, sino también, posteriormente, en el desarrollo autonómico y en la política de los principales partidos de la Transición. En la imagen Fernando Álvarez de Miranda (centro), presidente del Congreso de los Diputados, flanqueado por Pérez-Llorca y Guerra en uno de los descansos de la Comisión Constitucional. Fotografía Archivo CEPC.*



*Reunión de la Comisión Mixta Congreso-Senado de la Constitución el 23 de octubre de 1978, presidida por Antonio Hernández Gil, presidente de las Cortes (primero en la segunda fila por la izquierda). Están presentes en la imagen Antonio Fontán (centro), presidente del Senado, a su derecha Fernando Abril y José Pedro Pérez-Llorca, que también participó en estas reuniones que culminaron el día 30 del mismo mes. Fotografía cedida por Archivo del CEPC.*

 Pedro Pajonante Garde <i>Diputado por Navarra</i>	 Antonio Pinado Moreno <i>Diputado por Albacete</i>
 Maria Dolores Pelayo Duque <i>Senadora por Santa Cruz de Tenerife</i>	 José de la Peña Cámara <i>Senador por Sevilla</i>
 Angel Perera Calle <i>Diputado por Barcelona</i>	 Antonio Pérez Crespo <i>Diputado por Murcia</i>
 Alberto Javier Pérez Ferré <i>Senador por Alicante</i>	 José Antonio Pérez Gallego <i>Senador por Logroño</i>
 José Pedro Pérez-Llorca <i>Diputado por Madrid</i>	 Ramiro Pérez-Maura Méndez <i>Senador por Mallorca</i>
 Félix Manuel Pérez Miyares <i>Diputado por Huelva</i>	 Félix Pérez y Pérez <i>Senador por Burgos</i>
 David Pérez Puga <i>Senador por Pontevedra</i>	 Antonio Pizarro Nou <i>Diputado por Zaragoza</i>
 Andrés José Picazo González <i>Senador por Albacete</i>	 José Ramón Pin Arboledas <i>Diputado por Valencia</i>

El proyecto de Constitución fue finalmente sancionado por el Rey Juan Carlos el 27 de diciembre de 1978, en una sesión solemne y conjunta de las dos Cámaras en el Palacio de las Cortes. En la imagen se observan algunas firmas de diputados y senadores, entre las que se encuentra la de Pérez-Llorca. «Alcanzar el acuerdo (...) ha requerido los mayores esfuerzos, la mayor generosidad e incluso una auténtica apuesta con la historia en la que nosotros hemos jugado la baza de la confianza y la comprensión», así resumía Pérez-Llorca tantos desvelos y esfuerzos por lograr una Constitución «para todos los españoles». Fotografía cedida por el Archivo del Congreso de los Diputados.



*José Pedro Pérez-Llorca disfrutó de la confianza del presidente Suárez y se convirtió en uno de los hombres fuertes del Gobierno durante la I Legislatura. En la fotografía, de izquierda a derecha: Pérez-Llorca, Suárez, Rafael Arias-Salgado y Fernando Abril Martorell. En esos momentos, Pérez-Llorca ocupaba el cargo de Ministro de la Presidencia. Imagen tomada en el Congreso el 23 de febrero de 1980. Fotografía cedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.*

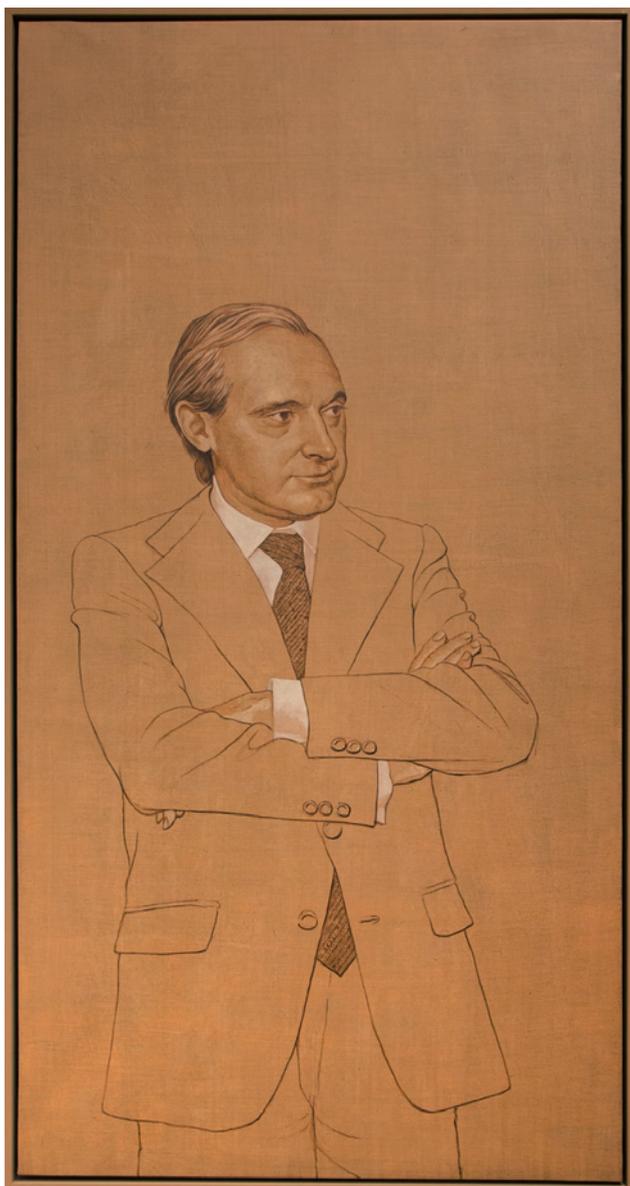


*José Pedro Pérez-Llorca bromea, durante un viaje a Noruega el 16 de abril de 1982, con el apodo político que recibió por la prensa desde el comienzo de su vida parlamentaria, el de zorro plateado, aludiendo a su astucia e inteligencias parlamentarias y su precoz pelo cano. Fotografía cedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.*



*En octubre de 1980 José Pedro Pérez-Llorca fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores. En la imagen superior, junto con la delegación española durante la 37 Asamblea de las Naciones Unidas el 29 de septiembre de 1982 en Nueva York. Acompañado por Jaime de Piniés, embajador de España ante la ONU (a su derecha), Inocencio Arias, jefe del gabinete de Prensa del Ministerio (arriba a la izquierda), Javier Rupérez, secretario de Relaciones Internacionales de UCD (segundo arriba por la izquierda). Fotografía cedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.*

*Los “hilos rojos” de la acción de Pérez-Llorca frente al Ministerio de Exteriores fueron la incorporación de España en la OTAN y el intento de cerrar las negociaciones de adhesión a las CEE, así como reafirmar el papel de España junto a las democracias occidentales. En la imagen inferior, Pérez-Llorca, junto a Javier Pérez de Cuéllar, secretario general de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 20 de septiembre de 1982. Fotografía cedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.*



*Retrato de José Pedro Pérez-Llorca como ponente constitucional perteneciente al “Políptico de los Padres de la Constitución”, pintado por el artista Hernán Cortes en 2009, y que actualmente preside, junto con los retratos de los otros seis ponentes, la Sala Constitucional del Congreso. Fotografía cedida por el Archivo del Congreso de los Diputados.*

### III

## MINISTRO DE LA PRESIDENCIA

### 3.1 EN PRESIDENCIA

#### **De la victoria electoral a la «embestidura» parlamentaria**

La noche del 2 al 3 de marzo de 1979 se conocieron los resultados definitivos que habían dejado las urnas en la reciente jornada electoral. «UCD va a gobernar en solitario» fueron las palabras que pronunció ante la prensa el Secretario General del partido, Rafael Arias-Salgado, transmitiendo la euforia y el sentir de todo su grupo al saberse de nuevo vencedores en las segundas elecciones democráticas<sup>407</sup>. Los resultados proporcionaron a UCD una mayoría suficientemente amplia para poder gobernar sin necesidad de recurrir a los pactos con los que tanto se había especulado durante los meses anteriores. UCD, con 167 escaños y con una ventaja de cuarenta y seis diputados respecto al PSOE, se consolidaba así como el partido de la Transición, al que no sólo se le había confiado el liderazgo del Gobierno durante los arduos meses de la Constituyente, sino al que de nuevo se le encomendaba abrir la marcha de la nueva etapa democrática que la Constitución de 1978 acababa de inaugurar.

Muy pronto comenzaron las elucubraciones sobre la composición del nuevo Gobierno y las páginas impresas de los diarios se poblaron de apuestas

---

<sup>407</sup> *Diario 16*, 2 de marzo de 1979, p. 3.

y quinielas. Nadie dudaba que los dos «delfines presidenciales», como los analistas políticos denominaban a José Pedro Pérez-Llorca y a Rafael Arias-Salgado, ocuparían alguno de los bancos azules del Congreso. Su juventud, unida a la lealtad mostrada tanto a Suárez como al partido, y su trabajo con el grupo parlamentario en los meses precedentes, hacían de ellos dos piezas claves para la legislatura que estrenaban. ¿Pero en qué cartera? Las primeras quinielas les situaron en Exteriores, Obras Públicas o Relaciones con las Cortes, y en apenas unas semanas se generalizó la opinión de que José Pedro Pérez-Llorca era el sustituto idóneo de Landelino Lavilla, que cesaba para ocupar la Presidencia del Congreso<sup>408</sup>.

Tiempo atrás, cuando ya su labor al frente del grupo parlamentario le había hecho cobrar protagonismo político y muchos le vaticinaban posibilidades como «ministrable», Pérez-Llorca eludía la respuesta recordando un viejo dicho de la época: «¿No dicen los políticos que cuando se te encomienda una cartera no hay que preguntar ni cuál es?»<sup>409</sup>. Su actitud no era ahora muy diferente: en los días que separaron las elecciones de la sesión de investidura, el 30 de marzo, Pérez-Llorca continuó trabajando como presidente y portavoz interino del grupo parlamentario, se encargó de recabar los apoyos parlamentarios necesarios para el nombramiento de Suárez en las Cortes y participó activamente en la campaña de su viejo amigo y mentor político, José Luis Álvarez, que presentaba su candidatura para la alcaldía de Madrid.

Pero mientras en la arena pública se discutían los rostros del futuro Gobierno y se miraba hacia las elecciones municipales del 3 de abril, dentro del partido, especialmente en el círculo más cercano al presidente, se estaba librando una peculiar batalla: Suárez no era partidario del debate de investidura<sup>410</sup>. Ya conocemos su particular aversión a la confrontación parlamentaria, a la que se unía la patente irritación de sus oponentes ante los resultados electo-

---

<sup>408</sup> El 18 de marzo, Pedro J. RAMÍREZ aventuraba en *ABC*: «Para José Pedro Pérez-Llorca la disyuntiva es continuar donde está o acceder al Gobierno, probablemente como ministro de Justicia. Una solución híbrida podría consistir en que siguiera siendo el portavoz de UCD en el Congreso, pero con rango de ministro. De no ser así preferiría cambiar de aires. Pérez-Llorca, tal vez el único de los llamados júnior que ha alcanzado un alto grado de maduración en el transcurso del pasado bienio, está perfectamente capacitado para ser el sucesor de Lavilla en el Palacio de la calle San Bernardo. Su problema es encontrar un buen sustituto al que encomendar el grupo parlamentario», *ABC*, 18 de marzo de 1979, p. 7.

<sup>409</sup> *Cuadernos para el Diálogo*, 31 de diciembre de 1977, n.º 244, p. 14.

<sup>410</sup> Al recordar lo ocurrido José Pedro Pérez-Llorca atribuye la decisión al propio Suárez (Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015 algo que también hace Eduardo Navarro). Otros autores recogen estas reticencias del presidente pero atribuyen la decisión a recomendaciones de algunos de sus colaboradores más cercanos, como Rafael-Arias-Salgado y Abril Martorell. Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política*, p. 282; CONTRERAS, Emilio, *Suárez, acoso y derribo: las conspiraciones, las traiciones y el cerco al presidente contados por sus colaboradores más cercanos*, p. 132.

rales: Felipe González no le había felicitado por el triunfo, y Alfonso Guerra declaró que el país había perdido una oportunidad histórica<sup>411</sup>. Abrir la puerta al debate significaba abrir un nuevo cauce a los ataques de la oposición que el Presidente parecía no ser capaz de afrontar. Además estaba su salud. Pérez-Llorca recuerda en esos meses un recrudecimiento de las molestias que los problemas de mandíbula le causaban al presidente y que le llevaron a un cierto retraimiento<sup>412</sup>. Fuera lo que fuese lo que pesó sobre Suárez, su postura fue inamovible y no le convencieron las propuestas ni las recomendaciones de algunos de sus allegados<sup>413</sup>. Técnicamente la opción era posible, la ceremonia de investidura no estaba aún regulada y en la Constitución no se mencionaba la obligatoriedad de someter a debate la candidatura de quien había obtenido el mayor respaldo electoral. Políticamente, sin embargo, es de suponer que a ninguno se le escapaba que aquella actitud no iba a ser la más apropiada, máxime cuando esta medida tenía todas las papeletas para ser empleada por la oposición como arma arrojadiza contra Suárez y su futuro gabinete. Como efectivamente ocurrió cuando el hecho trascendió al exterior. Socialistas y comunistas amenazaron con no acudir a la sesión y tacharon las medidas gubernamentales de antidemocráticas; otros, como los miembros del PSA, condicionaron su apoyo a la formación de un grupo parlamentario propio, mientras que el resto se limitaron a pedir que hubiese un debate previo a la votación<sup>414</sup>. Dentro de UCD las opiniones también estaban divididas, pero los hombres de Suárez decidieron apoyarle.

En última instancia, la decisión final le correspondía al Presidente de la Cámara. Nervioso, y sin dejar de jugar con una cajetilla de tabaco, Landelino Lavilla hizo público el orden de la sesión la tarde anterior a la investidura, amparándose en el artículo 23 del Reglamento del Congreso y en la Constitución<sup>415</sup>. El presidente expondría su programa y después se procedería a la votación, tras la cual los representantes de los distintos grupos políticos podrían emitir su explicación de voto y ser respondidos por el Presidente. En unas de-

---

<sup>411</sup> «La derrota sentó mal al PSOE», *Diario 16*, 3 de marzo de 1979.

<sup>412</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 25 de abril de 1979.

<sup>413</sup> Leopoldo Calvo-Sotelo menciona en sus memorias que animó a Suárez a celebrar el debate, como también lo hicieron el Ministro de Trabajo, Rafael Calvo Ortega, e inicialmente Landelino Lavilla, aunque este terminó por ceder ante las presiones de Suárez y de Abril Martorell. Cfr. CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 39.

<sup>414</sup> *ABC*, 30 de marzo de 1979, p. 1.

<sup>415</sup> *ABC*, 30 de marzo de 1979, p. 13. En la misma sesión de investidura Landelino resaltó el vacío legal al respecto: «La regulación parlamentaria de la votación de investidura constituye, como es notorio, una de las inevitables lagunas de nuestro reglamento provisional, al que es forzoso suplir en este punto mediante el uso de las facultades que su artículo 23 atribuye a la Presidencia», *Diario de Sesiones del Congreso*, 30 de marzo de 1979, pp. 33-34.

claraciones a la prensa, José Pedro Pérez-Llorca también salió en defensa de la decisión final, explicando que modelos democráticos como el alemán también realizaban el debate tras la votación, y que no era por lo tanto una práctica alejada del parlamentarismo moderno<sup>416</sup>. Cuando el día previo a la investidura Suárez se reunió con sus diputados, el Presidente estaba tranquilo, les explicó el procedimiento, les agradeció su trabajo e hizo una llamada a la solidaridad del grupo<sup>417</sup>. Pérez-Llorca vio en él el optimismo y la serenidad de un hombre que seguía confiando en su carisma y en el liderazgo que le habían llevado a una nueva victoria. No tenían que arrepentirse de haber ganado las elecciones<sup>418</sup>.

Sin embargo, Pérez-Llorca recordaría siempre aquella sesión de investidura del 30 de marzo como «tormentosa»<sup>419</sup>. Algunos la denominaron «la investidura del pataleo», o la «embestidura»<sup>420</sup>, pues los abucheos, las protestas y las pataleas de la oposición marcaron el tono de una sesión en la que, como recuerda Leopoldo Calvo-Sotelo, el rostro de Landelino Lavilla, que presidía el acto, pasaba «de la ira blanca a la ira roja y sus manos pidiendo calma consiguen, después de un larguísimo calvario, dominar la situación», mientras que «Suárez aguanta estoicamente en su escaño aquella violencia, mayor para él que la del 23F»<sup>421</sup>.

Tras la votación se produjo un larguísimo turno de explicación de voto de los distintos líderes de los partidos, que en su gran mayoría aprovecharon para arremeter contra el nuevo Presidente y la política de UCD. La cercanía de las elecciones municipales convirtió el acto en una prolongación de la campaña electoral, donde numerosas cuestiones regionalistas y locales se esgrimieron contra el programa planteado por el Presidente, desprestigiando y descalificando su gestión. El último turno, en torno a las diez de la noche, le correspondió, como portavoz del grupo parlamentario de UCD, a José Pedro Pérez-Llorca. Su intervención de nuevo resulta muy reveladora en dos aspectos. Tras lamentar el tono de las intervenciones, «tan críticas que parece que no hay esperanza»<sup>422</sup>, lamentó la falta de visión de Estado demostrada por los distintos oradores, una constante que pesará enormemente en el ánimo del político gaditano a

---

<sup>416</sup> *Diario 16*, 29 de marzo de 1979, p. 3.

<sup>417</sup> *El País*, 30 de marzo de 1979.

<sup>418</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 30 de marzo de 1979, p. 117.

<sup>419</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 25 de abril de 2017.

<sup>420</sup> «La investidura del pataleo», CAMPANY, Jaime, *ABC*, 31 de marzo de 1979, p. 7; Intervención de Xavier Arzálluz en el Pleno, *Diario de Sesiones del Congreso*, 30 de marzo de 1979, p. 93.

<sup>421</sup> Calvo-Sotelo sitúa en ese instante el comienzo del declive de Suárez. CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, pp. 224 y 225, nota 21.

<sup>422</sup> Intervención de José Pedro Pérez-Llorca, *Diario de Sesiones del Congreso*, 30 de marzo de 1979, p. 119.

lo largo de toda la Legislatura y con la que ya se había enfrentado en la Constituyente:

«Yo no sé hasta qué punto en un debate de investidura hay que resaltar tanto los problemas concretos de específicas regiones españolas, cuando la investidura es una cuestión que afecta esencialmente a la política nacional, o si se quiere, a la política a nivel de todo el Estado (...), es una cuestión de toda España»<sup>423</sup>.

Protestando contra esta visión reduccionista, desmontó de nuevo la demagogia y la sutil estrategia orquestada por la oposición, donde la composición de los grupos hacía que la voz socialista resonase por triplicado<sup>424</sup>.

«Lo que no se puede tapar es la voz de grupos políticos que existen como tales, guste o no guste, y lo que no se debe es crear grupos políticos ficticios en el seno del Parlamento, porque eso nos podría llevar a un Parlamento de taifas, y ese Parlamento de taifas nos podría llevar a un país de taifas, y un país de taifas no es un país federal ni de autonomías, sino que es un país en desintegración»<sup>425</sup>.

Y a continuación, con gran naturalidad, el portavoz de UCD hizo suya la ardua tarea de responder a las cuestiones específicas y objeciones al programa gubernamental planteadas por los distintos grupos. Sus palabras evitaron a Suárez, que cerró la sesión con un breve y emotivo discurso, lo que él tanto temía: responder a las agrias alusiones dirigidas contra él y contra su programa<sup>426</sup>. Resulta poco aventurado suponer que una vez más Suárez había confiado a su portavoz la delicada tarea que le correspondía a él mismo. No se equivocaban quienes le señalaban como uno de los hombres de confianza del presidente. Ese día, él y Lavilla habían asumido personalmente la confrontación, desviando muchos de los golpes dirigidos a Suárez.

## Ministros sin asiento

Las elecciones municipales del 3 de abril supusieron un nuevo trago para el equipo del recién investido Presidente. El PSOE capitalizó sus victorias en

---

<sup>423</sup> *Ibíd.*, p. 120.

<sup>424</sup> El partido socialista contaba con el Grupo socialista del Congreso, el grupo socialista de Euskadi y el grupo socialista Catalán. Los socialistas andaluces (PSA), liderados por Rojas Marcos, condicionaron en esta sesión su voto a UCD a cambio de que se les permitiese constituirse en un grupo parlamentario propio.

<sup>425</sup> *Ibíd.*, p. 119.

<sup>426</sup> El mismo Suárez inició su discurso amparándose en las palabras pronunciadas momentos antes por Pérez-Llorca: *Diario de Sesiones del Congreso*, 30 de noviembre de 2017, p. 124.

las grandes ciudades y pactó con los comunistas para obtener la gobernabilidad de numerosos municipios<sup>427</sup>. En este clima de cierta derrota se produjo el esperado nombramiento de los ministros que, junto con Suárez, formaron el nuevo Gobierno. La noche del 5 al 6 de abril se despejaron todas las incógnitas y se revelaron algunas sorpresas. La mayor fue la marcha del Gobierno de algunos pesos pesados del partido, como Fernández Ordóñez, Pío Cabanillas, Álvarez de Miranda, Martín Villa... cabezas visibles de las viejas familias que habían dado origen a UCD. La marcha de los llamados «barones» fue sonada porque durante las semanas precedentes había ido cobrando fuerza la idea de un Gobierno de pocas figuras y con tres vicepresidencias fuertes: Gutiérrez Mellado, Abril Martorell, y una tercera con Rodolfo Martín Villa, al que todos situaban ya como ministro de Presidencia y al frente de la gestión autonómica<sup>428</sup>. Pero la realidad fue otra: el gabinete de grandes personalidades y subsecretarios con el que se había especulado en las páginas de la prensa nacional fue sustituido por un equipo de veinticuatro ministros, de los cuales diez eran «hombres nuevos»<sup>429</sup>.

No sabemos si aquella tarde, cuando sonó el teléfono y al otro lado se oyó la voz de Suárez, Pérez-Llorca le hizo al Presidente la pregunta que tantas veces había recomendado evitar, o si por el contrario dejó que fuese Suárez quien le comunicase que contaba con él como titular de Presidencia. Probablemente lo sucedido se parezca más a esto último. Pérez-Llorca fue uno de esos «hombres nuevos» de los que Suárez se rodeó en su tercer Gobierno<sup>430</sup>. Hombres en su mayoría jóvenes, que habían revelado su carisma y su liderazgo en la anterior legislatura y, lo más importante de todo: que se habían mostrado leales a Suárez y al partido<sup>431</sup>. Como recuerda Pérez-Llorca, al diseñar

---

<sup>427</sup> «La izquierda elimina a UCD en mil ochocientos municipios», *ABC*, 19 de abril de 1979, p. 1.

<sup>428</sup> «Martín Villa está más capacitado que nadie para asumir el enorme reto que supone la descentralización del Estado. Su conocimiento de las estructuras municipales y provinciales es profundo y posee, además, la firmeza necesaria para negociar determinados estatutos de autonomía», Pedro J. Ramírez, en *ABC*, 18 de marzo de 1979, p. 7.

<sup>429</sup> Así es como la prensa se refirió a ellos: «Un militar en Interior y hombres del antiguo régimen junto a hombres “nuevos”», *El País*, 6 de abril de 1979.

<sup>430</sup> El elenco de los «nuevos» lo formaron: Jaime García Añoveros, Antonio Ibáñez Freire, Jesús Sancho Rof, Carlos Bustelo, Juan Rovira Tarazón, Antonio Fontán, José Luis Leal, Luis González Seara, Rafael Arias-Salgado y Pérez-Llorca, *ABC*, 6 de abril de 1979, portada.

Otero Novas, en sus memorias, indica que él sugirió a Pérez-Llorca como su sucesor en una conversación con Suárez. Cfr. OTERO NOVAS, José Manuel, *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*, p. 232.

<sup>431</sup> «Diez nuevos hombres se incorporan al Gobierno de Adolfo Suárez. La edad media de ellos es de 45,8 años, siendo el de mayor edad el teniente general Ibáñez Freire, con 66 años, y el de menor, Rafael Arias-Salgado, con 37. Políticamente, el nexo común de la mayoría de los nuevos ministros es su vinculación personal a Adolfo Suárez y al proceso de la transición en sus diferentes etapas», *El País*, 6 de abril de 1979.

su equipo para esta nueva etapa, Suárez «quería por una parte premiar, quería por otra parte constituir un Gobierno en el que hubiera otras personas jóvenes, que se podían llamar líderes, que tuvieran personalidad suficiente, para no ser él el prisionero de las grandes figuras»<sup>432</sup>. El «alejamiento de los barones» o el «giro a la derecha», como fue denominada esta estrategia del Presidente, no fue más que la continuación de consolidación del partido que ya había iniciado tiempo atrás<sup>433</sup>. Parece que en el diseño tuvo también mucho que ver Abril Martorell, el nuevo vicepresidente, y algunas voces cifraron la marcha de Martín Villa o Fernández Ordóñez en la rivalidad interna entre éstos y el segundo de Suárez<sup>434</sup>.

El número de ministros provocó algunas bromas iniciales al constatar que era superior a los bancos azules del Congreso reservados para los miembros del Gobierno. Los «ministros sin asiento», como la prensa los bautizó, reafirmaron su lealtad al proyecto del centro y al presidente, rechazando cualquier interpretación regresiva o derechizante: «Es un gabinete homogéneo y progresista» aseguró Pérez-Llorca<sup>435</sup>, pero la marcha de los barones dejó en el aire una cierta sensación de crisis<sup>436</sup>. En su columna diaria en *ABC*, Pilar Urbano se hizo eco de las impresiones generadas por los nombramientos y de lo que llamó los «dos errores del dibujante»:

<sup>432</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 25 de abril de 2015.

<sup>433</sup> Silvia Alonso Castrillo y Carlos Huneus describen este giro en sus historias sobre la UCD. Cfr. ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, pp 375-376; HUNEUS, Carlos, *La unión de centro democrático y la transición a la democracia en España*, pp. 207-208.

<sup>434</sup> Es interesante constatar cómo esta visión fue la compartida por los analistas de la CIA en sus informes periódicos a Washington: «The Cabinet now contains no full ministers with real political stature from the center or center-left portion of the government party. The US embassy believes that a desire to tighten control rather than ideological considerations led to the moves against Abril's principal rivals. Abril's role is further strengthened by the elevation of two of his proteges – Perez-Llorca to head a strengthened Ministry of the office of Prime Minister, and Arias-Salgado», General CIA Records, Western Europe Review, CIA- RDP79T00912A001700010016-4.

<sup>435</sup> «El nuevo ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca, declaró a *El País* que consideraba al Gabinete "homogéneo y progresista". Se mostró satisfecho por su nombramiento y por la composición del equipo gubernamental formado por Adolfo Suárez. Estimó que el nuevo Gabinete será capaz de afrontar los difíciles problemas que tiene planteado el país y se mostró ilusionado por la tarea que le estará encomendada. Como dato anecdótico, el señor Pérez Llorca –ex portavoz de UCD en el Congreso– comentó la dificultad de los veinticuatro miembros del Gobierno para acomodarse en el banco azul del hemiciclo, que carece de capacidad suficiente para todos ellos. La solución probable podría ser habilitar algunos de los escaños de la segunda fila», *El País*, 6 de abril de 1979; «Ministros sin asiento», *Diario16*, 6 de abril de 1979, p. 3.

<sup>436</sup> Eduardo Navarro describe también describe el ambiente contra Suárez que se generó dentro de la propia UCD, donde «Los barones ausentes aumentaron en el partido del Gobierno el ambiente de tensión y crispación, contrario al presidente», NAVARRO, Eduardo. *La sombra de Suárez...*, p. 263. La prensa también hace referencia a la crisis interna de los socialdemócratas: «La inmediata crisis ministerial aviva las diferencias dentro de UCD», *El País*, 28 de marzo de 1979.

«Uno, el alto precio pagado y por pagar, para defenestrar a Paco Fernández Ordóñez. El otro, la orfandad creada en el partido centrista, al catapultar al Gobierno a los dos motores de la UCD: Rafael Arias y José Pedro Pérez-Llorca. “Suárez se ha olvidado del partido... y eso puede ser grave”, bramaba un ucedero enfadado»<sup>437</sup>.

En efecto, muchos habían aventurado que Suárez no se atrevería a llevar muy lejos del grupo parlamentario a quien era, junto con Arias-Salgado, una pieza esencial en su dirección. Pero al mismo tiempo, su actuación durante la sesión de investidura y la defensa que hizo del nuevo Gobierno en su presentación ante el Pleno del Congreso el día 18 de abril, demostraron una vez más que Pérez-Llorca era la «cabeza jurídica del presidente»<sup>438</sup>. Su nombramiento como ministro fue visto como un premio y como una consecuencia lógica de su trayectoria, que en aquellos momentos muchos consideraban «una de las carreras más fulgurantes de la Transición»<sup>439</sup>.

El nuevo ministro sacaba de todo aquello una enseñanza más profunda, como se ve en su intercambio epistolar con Jordi Solé Tura. Éste previamente le había felicitado así por su reciente nombramiento:

«Ya sabes que no comparto los criterios que han presidido la formación de este Gobierno, no creo en su viabilidad como órgano monocolor. Pero esto no me impide valorar como es debido la incorporación de una persona como tú, uno de los que más merecimientos tiene y de los que más puede aportar para que este país nuestro no se vaya para atrás»<sup>440</sup>.

A lo que José Pedro Pérez-Llorca respondió:

«Me alegra que junto a sus inevitables aburrimientos y disfunciones, la vida parlamentaria permita el conocimiento directo de las personas, que es presupuesto básico para llegar a acuerdos sobre cosas concretas. ¿ Me permites que te recuerde que ya Hegel decía: “Die Wahrheit ist konkret”, la verdad es concreta?»<sup>441</sup>.

No sabemos hasta qué punto el nuevo ministro de la Presidencia era consciente de lo útil y necesario que le iba a resultar este conocimiento tan concreto de las personas y de las cosas en la nueva etapa política que todos ellos comenzaban.

---

<sup>437</sup> «Hilo directo», *ABC*, 6 de abril de 1979, p. 7.

<sup>438</sup> *Diario 16*, 19 de abril de 1979, p. 5.

<sup>439</sup> Pedro J. RAMÍREZ en *ABC*, 8 de abril de 1979, p. 7.

<sup>440</sup> Carta de Jordi Solé Tura a José Pedro Pérez-Llorca, 6 de abril de 1979, AGUN/ JPPL/263/005/3/2.

<sup>441</sup> Carta del 21 de mayo de 1979 a Jordi Solé Tura, AGUN/ JPPL/263/005/3/2.

## El Ministerio

El ministerio de Presidencia estaba concebido como un «órgano de asistencia permanente al Presidente»<sup>442</sup>. El acceso inmediato al Presidente Suárez era uno de los privilegios del Ministro, que tenía su oficina en el entonces edificio de Semillas Selectas, dentro del complejo de la Moncloa y a pocos metros del despacho de Suárez<sup>443</sup>. La estructura del ministerio había sido reorganizada por su predecesor en el cargo, José Manuel Otero Novas, durante la legislatura anterior<sup>444</sup>. Las funciones prioritarias del ministerio se sintetizaban en dos: en primer lugar, facilitar la dirección de la acción política, y, en segundo lugar, la coordinación general del funcionamiento de la administración<sup>445</sup>. Para ello el ministerio contaba inicialmente con tres secretarías de Estado:

1. La Secretaría General Técnica, al frente de la cual José Pedro Pérez-Llorca nombró a Eduardo Gorrochategui Alonso, quien contaba con varios años de experiencia en la administración y en la gestión de la reforma administrativa<sup>446</sup>. Entre otras cosas, desde la Secretaría General se gestionaba toda la labor de secretariado del Gobierno y la ordenación y control de las publicaciones oficiales.

---

<sup>442</sup> «Estructura y funciones del Departamento» (Presidencia del Gobierno), AGUN/JPPL/263/051/1/2, p. 1. Así lo definió también Pérez-Llorca durante su intervención en la Comisión de Presidencia el 13 de noviembre de 1979, en una sesión ensombrecida por el reciente secuestro de su compañero Javier Rupérez: «Es un departamento ciertamente atípico, cuya fundamental misión, a mi juicio, y según la norma que lo crea y regula, es la de ofrecer una asistencia permanente al Presidente del Gobierno en una serie de actividades y la de titularizar una serie de competencias horizontales necesarias para la mejor coordinación de la Administración Pública y para la más pronta, rápida y eficaz ejecución de las decisiones políticas que en cada momento tomen los distintos órganos competentes y que sean de aplicación por el Gobierno. Por tanto, las actividades del ministerio de la Presidencia son, ciertamente, de horizontes amplios y abanico amplio». Acta taquigráfica de la sesión celebrada por la Comisión de Presidencia, n.º 12, año 1979, p. 4.

<sup>443</sup> El Edificio de Semillas Selectas era sede del Ministerio de Presidencia desde el traslado de Adolfo Suárez a la Moncloa, y fue Alfonso Osorio su primer ocupante. Al llegar a las oficinas de aquel viejo edificio José Pedro se encontró con dos curiosos artefactos, el primero, que se veía desde su despacho era una torre de radio denominada «Servicio nacional de control de emisiones radioeléctricas» y desde donde se podrían controlar todas las radios y televisiones del país en caso de emergencia o golpe de estado. Estaba bajo el cuidado de militares. El segundo era más reciente, lo había instalado poco antes Rodolfo Martín Villa y era un teléfono oficial que permitía tener hilo directo con todos los gobernadores civiles. Ambos dan una idea de la excepcional capacidad de poder que se confiaba al ocupante de aquel despacho de Semillas Selectas. Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>444</sup> Real Decreto 2761/1977, de 28 de octubre, por el que se reorganiza la Presidencia del Gobierno. *BOE* n.º 267, de 8 de noviembre de 1977, pp. 24430-24433.

<sup>445</sup> «Estructura y funciones del Departamento» (Presidencia del Gobierno), AGUN/JPPL/263/051/1/2, pp. 1-2.

<sup>446</sup> Real Decreto 1216/1979, de 25 de mayo, por el que se nombra Secretario general Técnico de la Presidencia a don Eduardo Gorrochategui Alonso. *BOE*, n.º 126, de 26 de mayo de 1979, p. 116788.

2. La Secretaría de Estado para la información había sido iniciativa de José Manuel Otero Novas. Creada en 1978, coordinaba la relación del Gobierno con los medios de Comunicación. Al frente mantuvo a Luis Enrique Cortés Durán<sup>447</sup>.

3. La Secretaría de Estado para la Administración Pública coordinaba toda la administración central del Estado. En abril de 1979, con José Pedro Pérez-Llorca como nuevo titular del Ministerio, se realizó una nueva reestructuración en la que se creó una nueva dirección general para esa secretaría, con el fin de coordinar la administración periférica del Estado<sup>448</sup>. Al frente de la Secretaría Pérez-Llorca nombró a quien sería uno de sus colaboradores en la gestión de la materia autonómica, el catedrático de Derecho Administrativo Sebastián Martín Retortillo y Baquer, y como Director General de Coordinación de la Administración Central a Joaquín Ortega Salinas<sup>449</sup>.

Pero, sin duda, la gran novedad de la reestructuración del Departamento en ese mes de abril fue la creación de una cuarta Secretaría de Estado destinada a impulsar y coordinar toda la tarea legislativa que implicaba el desarrollo de la nueva Constitución de 1978<sup>450</sup>. Se trataba de poner en marcha todo un proyecto de renovación del ordenamiento jurídico para adaptar el país al nuevo marco democrático. Desde el Ministerio de Presidencia se coordinó toda la labor y José Pedro Pérez-Llorca se implicó de lleno en esta tarea, que, a la par que ilusionante, era la continuación más directa de la labor que había desempeñado meses atrás. Había que terminar de construir los caminos que la Constitución de 1978 tan sólo había diseñado. Esta es quizá otra de las razones que pudieron llevar a Suárez a confiarle el puesto de Presidencia. Pérez-Llorca había demostrado poseer una idea de la Constitución, así como la inteligencia jurídica que precisó su elaboración. Era, sin duda, uno de los candidatos más cualificados para proseguir con la tarea, pues pocos como él conocían tan al detalle la letra y los recovecos de cada precepto constitucional. Como Secretario de Estado para el desarrollo constitucional José Pedro Pérez-Llorca nombró a Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, antiguo compañero de estudios y de vida política. Para ello tuvo que mostrarse firme ante la insistencia de Adolfo Suárez, que le

---

<sup>447</sup> Real Decreto 565/1979, de 16 de marzo, por el que se establecen la estructura orgánica y funciones de la Secretaría de Estado para la Información. *BOE*, n.º 73, de 26 de marzo de 1979, pp. 7293 a 7294.

<sup>448</sup> Real Decreto 1015/1979, de 27 de abril, por el que se reestructura el Ministerio de la Presidencia. *BOE*, n.º 107, de 4 de mayo de 1979, p. 10081.

<sup>449</sup> Real Decreto 821/1979, de 20 de abril, *BOE*, n.º 96, de 21 de abril de 1979, p. 9138.

<sup>450</sup> Su creación se produjo con la reestructuración del Ministerio. Cfr. Real Decreto 1015/1979, de 27 de abril, por el que se reestructura el Ministerio de la Presidencia. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-11613>

había prometido el puesto a José Luis Meilán Gil, parlamentario gallego y también Catedrático de Derecho Administrativo. Pero el Ministro quiso elegir él mismo a sus colaboradores más cercanos. En esta misma línea, al poco de su llegada nombró a Francisco Rubio Llorente, que había sido uno de los asesores de la Ponencia Constitucional, como Director del Centro de Estudios Constitucionales, centro también adscrito a la Presidencia del Gobierno.

Otros órganos que formaban parte del Ministerio como departamentos de estudio de carácter general fueron el Centro de Investigaciones Sociológicas y el Instituto Nacional de Prospectiva<sup>451</sup>. También dependieron de él las Comisiones del Sahara, Guinea Ecuatorial y la Antigua Administración del Movimiento. La tarea encomendada al Ministerio con estas tres Comisiones era «efectuar la liquidación de servicios que en un tiempo existían en la Administración», tarea que en efecto tuvo lugar a lo largo de los dos años siguientes<sup>452</sup>. Por último, también formaban parte del organigrama de Presidencia la figura de los ministros adjuntos al Presidente<sup>453</sup>.

### Los grandes proyectos del Ministerio

El Ministerio de Presidencia era, por lo tanto, un Departamento de grandes dimensiones en el que, además de la asistencia directa al Presidente, confluía toda la gestión de la Administración Pública y la coordinación de la política gubernamental ejecutada desde los diversos ministerios. ¿Cuáles fueron las líneas más significativas en las que se centró el equipo de Pérez-Llorca y el propio Ministro? En un documento redactado por sus colaboradores en junio de 1979 aparecen señalados los que desde el primer momento consideraron los grandes temas del Ministerio<sup>454</sup>.

<sup>451</sup> Este último lo transferirá Pérez-Llorca al Ministro Adjunto al Presidente. Vinculado con estos organismos se encontraba todo el servicio de publicaciones oficiales: cfr. «Informe sobre las publicaciones oficiales de la Presidencia del Gobierno y de la Administración del Estado», AGUN/263/052/2.2.

<sup>452</sup> «Estructura y funciones del departamento» (Presidencia del Gobierno), AGUN/JPPL/263/051/1. pp. 1-2. Se conservan en el archivo otros documentos relativos a los trabajos de estas comisiones: AGUN/JPPL/263/051/1/3; Por ejemplo: Comisiones de Transferencia de la administración del movimiento, 8 de noviembre de 1979. Sobre los intereses españoles en el Sahara, 8 de noviembre de 1979, AGUN/JPPL/263/051/1/3; Correspondencia con Rafael Jiménez de Parga sobre cuestiones del Sahara y Guinea que dependen del Presidente, AGUN/JPPL/263/003/2/3.

<sup>453</sup> La figura del Ministro adjunto era un cargo casi honorífico, de asesor y apoyo al Presidente del Gobierno, en el que a lo largo de la legislatura Suárez colocó a varios de los barones del Partido: Joaquín Garrigues Walker, Arias-Salgado y Pío Cabanillas.

<sup>454</sup> El documento parece redactado por alguno de los colaboradores de Pérez-Llorca, y recoge además recomendaciones y sugerencias para guiar la actuación del Ministro, junio de 1979, AGUN/263/049/9/1, pp. 3-5.

a) DESARROLLO CONSTITUCIONAL

En primer lugar se encontraba el proyecto de Desarrollo Constitucional. Se propuso la creación de todo un cuerpo normativo con el objetivo de «acomodar a la norma Constitucional la estructura del Estado, la organización del poder y el ámbito de las libertades reservadas a los ciudadanos»<sup>455</sup>. Desde Presidencia, y en estrecha colaboración con el Ministro Adjunto Joaquín Garrigues Walker, Pérez-Llorca participó en el diseño de un programa de desarrollo legislativo muy ambicioso. Programaron, para el periodo comprendido entre los meses de mayo de 1979 y mayo de 1980, la elaboración y remisión a las Cortes de más de cincuenta y cinco leyes de muy diversa naturaleza y alcance<sup>456</sup>. Entre ellas había leyes orgánicas y ordinarias, Estatutos, Códigos y proyectos de reforma de legislación ya existente. Un gran número de ellas estaban destinadas a conformar la estructura del Estado y sus instituciones, como, por ejemplo, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de la Administración Central del Estado y la Ley de Régimen Local; había también grandes leyes administrativas, como la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley General Tributaria, o la Ley de Enjuiciamiento Civil... Otras, como la Ley de Libertad Religiosa, el Estatuto de Libertades Públicas, de Huelga y el Estatuto de los Trabajadores estaban destinadas a la configuración del nuevo modelo de sociedad. Entre ellas la Ley del Divorcio, prevista para octubre de 1979, y la Ley de Protección de la Familia contaban con gran demanda social no exenta de polémica. En resumen, el conjunto de aquellos cincuenta y cinco proyectos cubría un amplio radio de acción y suponían la construcción de los instrumentos jurídicos y legales que iban a hacer posible el funcionamiento del nuevo Estado democrático<sup>457</sup>.

La decisión política pasó en primer lugar por priorizar proyectos. El primero fue la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tramitada por el procedimiento de urgencia y remitida por Pérez-Llorca a las Cortes apenas veinte días después de su llegada al Ministerio<sup>458</sup>. Que la creación de este órgano

---

<sup>455</sup> Francisco Rubio Llorente, «Nota sobre el Programa Legislativo», 16 de enero de 1980, AGUN/JPPL/263/054/2/3.

<sup>456</sup> Calendario de programa legislativo y programa de leyes para 1979-1980, AGUN/JPPL/263/054/2.2 y 2.3.

<sup>457</sup> Si se contempla el calendario con detalle se observa un equilibrado balance en lo previsto para cada mes, donde, junto a las leyes destinadas a construir la infraestructura del Estado, aparecen también siempre leyes destinadas a la configuración del modelo de sociedad, AGUN/JPPL/263/054/2.2 y 2.3

<sup>458</sup> Remisión del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por el Ministro de Presidencia, Madrid 27 de abril de 1979, AGUN/JPPL/263/023/1. Fue publicada en el *BOE* el 5 de octubre de 1979.

constitucional, destinado a ser el garante de la Constitución y su intérprete supremo, fuese el pistoletazo de salida al proceso que iba a construir todo el aparato normativo sobre el que se fundamentaría el Estado es indicativo de la intención última y la coherencia de aquellos legisladores<sup>459</sup>.

El trabajo de elaboración se repartió entre los distintos ministerios y fue Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona desde la Secretaría de Estado quien veló cuidadosamente por la evolución de todos los proyectos, muchos de los cuales pasaron también por las manos del Ministro, una delicada tarea que, como se menciona en uno de los informes, «exige una gran dedicación de estudio y toma de decisiones políticas que afectan al futuro del Estado de forma crucial»<sup>460</sup>. En el archivo personal de Pérez-Llorca se conservan numerosos borradores de algunas de esas leyes en las que quedaron anotadas sus sugerencias y comentarios.

Otro elemento que influyó en la decisión política de aquel primer calendario de desarrollo legislativo fueron los primeros Estatutos de Autonomía, el

---

<sup>459</sup> Entre los siguientes proyectos en remitirse a la tramitación de las Cortes antes del otoño de 1979 estuvieron el Estatuto del Trabajador, la Ley del Consejo General del Poder Judicial, la Ley del Gobierno y la Administración del Estado, la Reforma del Código Civil, la Ley de modalidades de Referéndum... Leyes importantes para el funcionamiento del Estado y que respondían a necesidades imperiosas de la sociedad española. Informe de Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, «Leyes aprobadas y remitidas a las Cortes», AGUN/JPPL/263/051/1/5.

Como dijo el Ministro Pérez-Llorca al explicar el Proyecto ante el Parlamento: «Nosotros pretendemos hacer proyectos de ley, pues esa es toda la ambición del programa de desarrollo constitucional, que sirva para crear un marco estable que sea el marco normativo que permita el funcionamiento de las instituciones en un largo tiempo, que yo creo que todos nosotros, los que estamos aquí, deseamos y auguramos al Sistema parlamentario que inauguró la Constitución de 1978. Acta taquigráfica de la sesión celebrada por la Comisión de Presidencia, n.º 12, año 1979, p. 6.

<sup>460</sup> Notas al Sr. Ministro, junio de 1979, AGUN/263/049, 9.1. Al equipo del Ministerio de Presidencia del Gobierno se le asignó inicialmente la elaboración de las siguientes leyes con una fecha tope para su aprobación por el Consejo de Ministros:

17 de agosto 1979: Ley Orgánica del Consejo de Estado

24 de agosto de 1979: Ley de Administración Central del Estado.

2 de noviembre de 1979: Ley de protección de la intimidad personal y familiar y del derecho a la propia imagen.

9 de noviembre de 1979: Ley Orgánica del Defensor del Pueblo

30 de noviembre de 1979: Reformas en materia de función pública.

14 de diciembre de 1979: Estatuto de Libertades públicas y amparo judicial.

1 de febrero de 1980: Reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo.

7 de marzo de 1980: Ley reguladora del derecho de petición.

9 de mayo de 1980: Ley de colegios profesionales.

Y cooperó con los ministerios de Justicia, Interior, Hacienda y Trabajo en la elaboración de otras como el Estatuto de Libertades públicas y amparo judicial, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la Ley de Expropiación Forzosa, la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana, la Ley sobre las diversas modalidades de Referéndum, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, la Ley de Régimen Local y la Ley de regulación de la Huelga. «Desglose de disposiciones por departamentos (puesto al día el 20 de junio de 1979)», AGUN/263/JPPL/054/2/2.

vasco y el catalán, cuya tramitación en las Cortes se estaba iniciando en esos meses. En los proyectos de los Estatutos se hacía referencia a leyes estatales previstas en la Constitución pero que aún estaban sin elaborar. A esto había que sumar las inconstitucionalidades en las que incurrieron ambos textos, y que empezaron a salir a la luz en aquellos meses. De nuevo, la tensión del vacío legal y la presión de la realidad política, y en concreto de la presión nacionalista por ver aprobado su autogobierno, fueron factores que no hay que perder de vista a la hora de contemplar la obra política de estos primeros gobiernos de la Transición. Un ejemplo fue el proyecto de Ley Orgánica por el que se establecía el marco general para la creación de Policías por las Comunidades Autónomas, que en mayo de 1979 se convirtió en una de las prioridades para la Secretaría de Estado de Desarrollo Legislativo y que José Pedro Pérez-Llorca también siguió de cerca <sup>461</sup>.

En uno de los primeros informes sobre el anteproyecto de la Ley que Juan Antonio Ortega redactó en mayo de 1979 se resalta la inconstitucionalidad de los Estatutos en esta materia de seguridad y orden público. El Secretario de Estado señaló que «No se debe perder de vista que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado» y que «en ambos estatutos se da una inversión (en lo que respecta a esta materia) del orden constitucional» <sup>462</sup>. La Constitución establecía que la creación de policías autonómicas debía estar regulada por una Ley Orgánica, que tendría el carácter de una Ley Marco, es decir, que «fijaría el techo de las competencias que en materia de seguridad ciudadana podrían pasar a las policías de las Comunidades Autónomas» <sup>463</sup>.

Quizá fue una de las primeras ocasiones en las que se enfrentaron con el espinoso tema de las competencias concurrentes y con el borroso territorio de frontera entre el Estado y las Autonomías que la Constitución había diseñado.

---

<sup>461</sup> La elaboración de la ley estaba encomendada al Ministerio del Interior, al frente del cual estaba Antonio Ibáñez Freire. En varios de los borradores de la Ley en el archivo se encuentran numerosas anotaciones y sugerencias de Pérez-Llorca. Documentos de trabajo sobre la Ley Orgánica de Policías, mayo y junio de 1979, AGUN/JPL/263/024/3.

<sup>462</sup> Informe sobre la Ley Orgánica por la que se establece el marco general para la creación de Policías por las Comunidades Autónomas, 29 de mayo de 1979, Secretaría de Estado para el desarrollo Constitucional, AGUN/263/024/3, pp. 2-3.

<sup>463</sup> *Ibíd.*, p. 5. La figura y el papel de la Ley marco en este contexto queda explicitada en otra de las notas sobre el proyecto de Ley: «Las leyes marco que inciden sobre materia estatutaria están concebidas como instrumentos que la Constitución confiere al Estado para sentar, de modo exclusivo, los principios básicos imperativos que deberán observarse a nivel de todo el Estado. La ley marco es la pieza bisagra fundamental en el sistema de relaciones interordinamentales (entre el ordenamiento estatal y el de las Comunidades Autónomas) mediante la cual el Estado sienta en una materia determinada las líneas políticas directrices de la reglamentación de un sector jurídico básico, cuya uniformidad es exigencia directa del principio de unidad estatal». Nota sobre la Ley Orgánica reguladora de Policías de las Comunidades autónomas, AGUN/JPL/263/024/3, p. 4.

También quizá fue una de las primeras ocasiones en las que José Pedro Pérez-Llorca se reencontró con sus temores de la constituyente, que habían dejado de ser incertidumbres y se encontraban ya materializados en el articulado de los Estatutos. Las autonomías reclamaban una competencia que el Estado entendía como suya, las fronteras no estaban delimitadas y las interpretaciones eran abiertas<sup>464</sup>. Un ejemplo de ello, sin ir muy lejos, fueron las propuestas de Antonio Fontán, que abogó por interpretar la competencia de seguridad y orden público como una de las materias de titularidad estatal susceptibles de ser delegadas o transferidas a las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 150.2 de la Constitución, claro está, salvo en aquellas funciones que fuesen específicas e inseparables del Estado<sup>465</sup>.

Para Pérez-Llorca lo fundamental radicaba en clarificar precisamente cuáles eran esas funciones específicas del Estado y de las comunidades en esta materia, y cuáles eran los principios básicos que los Estatutos debería respetar. Para ello, en consonancia con su Secretario de Estado, defendió la necesidad de la Ley marco, instrumento que la Constitución había previsto para este tipo de materias. En su presentación del proyecto de Ley ante el Consejo de Ministros, Pérez-Llorca indicó que este tipo de materias debían estar sometidas a un doble procedimiento normativo:

«De un lado, las reglas de procedimiento, que habrán de ser establecidas en los respectivos Estatutos: de otro, las reglas genéricas de fondo sobre la estructura y funciones de estas policías autónomas, que corresponde fijar al Estado mediante Leyes Orgánicas»<sup>466</sup>.

---

<sup>464</sup> Como señalaba Juan Antonio Ortega en su informe del 29 de mayo, la seguridad pública era competencia exclusiva del Estado, como se recogía en el artículo 149.1, sin embargo, la Constitución también recogía la posibilidad de creación de Policías por las Comunidades Autónomas (art. 148.22). En otra nota conservada en el archivo y que presumiblemente también emanó del equipo de Desarrollo Constitucional, se aclaraba que: «la seguridad pública es una de las escasas materias que, no estando totalmente vetadas a la competencia de las Comunidades Autónomas, ofrece la peculiaridad de que, en lo referente a ella, los Estatutos son normas que no se ordenan directamente a la Constitución. Antes bien, éste reclama la presencia de un escalón normativo intermedio, de carácter estatal, una ley orgánica, cuyos preceptos, por imperativo constitucional, ha de respetar el Estatuto como si formase parte de la Constitución misma. Y lo mismo ocurre con otras dos materias capitales, como son la administración de justicia y la hacienda autónoma». Nota sobre la Ley Orgánica reguladora de la Policía de las Comunidades Autónomas. Sin fecha ni autoría, AGUN/JPPL/263/024/3, p. 3.

<sup>465</sup> Nota de Antonio Fontán al Informe de la Secretaría de Estado para el desarrollo Constitucional. Ley Orgánica Policías Autónomas, AGUN/JPPL/263/024/3.

<sup>466</sup> Preámbulo del Anteproyecto de Ley Orgánica escrito por el Ministro de Presidencia y elevado al Consejo de Ministros, junio 1979, AGUN/JPPL/263/024/3.

El proyecto pasó a su estudio en Comisión, pero finalmente no llegó a aprobarse<sup>467</sup>. El caso ilustra la complejidad y la envergadura de la tarea a la que se enfrentaron, y que fue un aspecto nuclear en la política de José Pedro Pérez-Llorca. En esta ocasión, su apuesta por la Ley marco revela su afán por fijar los términos en los que las Comunidades Autónomas pudiesen asumir competencias, especialmente en aquellas materias en las que se precisaba una estrecha y delicada cooperación con el Estado. Fue esta una cuestión fundamental que anticipa lo que será su gran proyecto político para la España de las autonomías.

#### b) SECRETARÍA DEL GOBIERNO

Un segundo tema prioritario para el Ministro fue la tarea de Secretaría del Gobierno, especialmente en sus funciones en la Comisión de Subsecretarios y en el Consejo de Ministros. Como titular de Presidencia estaba al frente de las reuniones de la Comisión de Subsecretarios, que cada miércoles reunía a los secretarios y subsecretarios de Estado de todos los departamentos del Gobierno y donde se trabajaba aquello que pasaría al Consejo de Ministros del siguiente viernes. Como recuerda Pérez-Llorca, la dinámica de los Consejos de Ministros seguía siendo la heredada del régimen anterior, sesiones muy detalladas y donde se analizaban todos los textos con minuciosidad<sup>468</sup>.

Con el fin de aligerar esas sesiones, la Comisión de Subsecretarios junto con el Ministro de Presidencia clasificaban el material y los asuntos que se pondrían sobre el tapete de la Moncloa. El sistema era el de los tres índices: negro, verde y rojo. El negro señalaba los temas que no tenían contenido político, el verde los temas políticos que ya llegaban acordados desde las distintas subsecretarías, y el rojo los temas que era preciso debatir a fondo. La última decisión en aquella clasificación que era la puerta de entrada al Consejo, incluida la de aquellos temas que no se consideraban maduros para pasar al Consejo, era la del Ministro de Presidencia. La remodelación del Consejo de Ministros como órgano supremo de decisión política fue otro de los objetivos prioritarios del Departamento de Presidencia y del Gobierno, que se propuso realizar a través de la Ley de la Administración Central del Estado. En un informe sobre el proyecto de la mencionada ley se dice que «El Consejo de

---

<sup>467</sup> No fue hasta 1986 cuando se aprobó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que determinó el marco en el que los Estatutos de Autonomía podían crear policías en sus comunidades y donde se fijó el alcance de las competencias que éstas podrían tener en la materia.

<sup>468</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

Ministros de la democracia parlamentaria debe recuperar su papel de órgano impulsor de la acción política y abandonar su actual absorción en los temas administrativos», al estilo de las democracias occidentales<sup>469</sup>.

En los Consejos de los viernes, Pérez-Llorca era el Secretario, encargado de la redacción de las actas, de sintetizar lo allí tratado, y en ocasiones casi de interpretación de los acuerdos a los que se había llegado y de controlar lo que pasaría a ser publicado en el *BOE*<sup>470</sup>. Para esto último el Ministro contaba con el poderoso «Insértese», sello que determinaba aquello que pasaba o no pasaba al *Boletín Oficial del Estado*. En la redacción de las actas quedaban recogidos los acuerdos y expedientes que se habían aprobado en la sesión. Después de redactarlas, Pérez-Llorca enviaba con regularidad las copias a los ministros asistentes con el fin de garantizar su aprobación. En octubre de 1979 Garrigues Walker, con su característica ironía y humor, le contestó a uno de esos envíos con palabras que dejan entrever lo que fueron aquellas sesiones y la forma de hacer política del gabinete Suárez:

«Tuve en un primer momento la reacción de escribirte con mi conformidad diciendo que efectiva y desgraciadamente los borradores de las actas de los Consejo de Ministros recogían literalmente lo abordado en sus sesiones. Pero es obvio, sin embargo, que tus borradores se refieren exclusivamente a los expedientes aprobados y en alguna ocasión hemos abordado algunos temas de carácter político que no se recogen en tus borradores.

Tú, que tienes sentido de la historia, deberías quizás incorporar como anexo a esos borradores algunos de los debates que se han desarrollado en el Gobierno sobre el programa económico, la política exterior o los temas autonómicos, porque si la historia ha de juzgarnos por los borradores de las actas que me envías no nos dejará muy bien parados. Y, si bien es verdad que quizá en ningún caso nuestros ciudadanos nos condecoren por esta etapa de la Transición, no es menos cierto que en algunas ocasiones hemos intentado acertar debatiendo algún que otro tema político a la escasa luz de nuestros respectivos conocimientos»<sup>471</sup>.

Eran muy conscientes del cambio en la forma de hacer política que estaban no sólo protagonizando, sino también conformando, y para ello era preciso adecuar las instituciones y los órganos que la iban a canalizar. Este fue el tercero de los grandes objetivos que se impulsó desde el edificio de Semillas Selectas.

---

<sup>469</sup> Nota sobre los objetivos y alternativas del anteproyecto de Ley de la Administración Central del Estado, AGUN/263/JPPL/051/1/4, pp. 3 y 7.

<sup>470</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>471</sup> Carta de Joaquín Garrigues Walker a José Pedro Pérez-Llorca, 9 de octubre de 1979, Archivo de Joaquín Garrigues Walker (JGW), AGUN, Fondo 256, caja 009, camisa 16.

c) LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Varios informes de sus colaboradores en el Departamento a lo largo de 1979 le advirtieron de que el serio deterioro de la Administración Pública española podría repercutir en un deterioro del Gobierno a corto plazo<sup>472</sup>. Se propusieron entonces su reforma a través de un Proyecto de Ley del Gobierno y de la Administración Central del Estado. La necesidad más imperante era reconstituir la Administración dentro del nuevo contexto del Estado democrático y adaptarla a las nuevas exigencias parlamentarias. Además se habían introducido dos factores nuevos: la autonomía y la descentralización<sup>473</sup>.

Para ello, lo primero de todo era institucionalizarla, convertirla en una Administración «neutral y profesional», donde lo político y lo administrativo estuviesen separados, en lógica consonancia con las ideas de pluralismo político y separación de poderes que había establecido la Constitución de 1978<sup>474</sup>. Un segundo aspecto que se detalla en esos informes es la necesidad de devolver el protagonismo a los dos órganos supremos de decisión política, la Presidencia del Gobierno y el Consejo de Ministros, dejando atrás la concepción técnica y administrativa que habían poseído durante la etapa anterior<sup>475</sup>. Como le aconsejaron sus colaboradores, esta reforma tenía muchas facetas y la ingente cantidad de trabajo por hacer conllevaba el riesgo de una cierta parálisis. Por ello decidieron centrarse en cuatro aspectos a corto plazo: impulsar la ley del Gobierno, simplificar la administración para reducir gastos, coordinar la incipiente administración periférica y reestructurar el propio departamento<sup>476</sup>.

Acerca de la cuestión de la Función Pública gravitaba sobre todo la situación de los funcionarios. Apostaron, primero, por regular sus derechos de participación y sindicación dentro en la propia administración y, segundo, por «llevar el nivel de exigencia y profesionalidad de los funcionarios a través de

---

<sup>472</sup> Se conservan en el archivo dos informes sobre el estado de la Función Pública y sus necesidades más urgentes: «Nota sobre la formulación de una política de la función pública», 26 de mayo de 1979, AGUN/JPPL/263/051/1.4. «Informe sobre la Función Pública», 25 de octubre de 1979, AGUN/263/JPPL/035/2.2.

<sup>473</sup> «Memoria sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública», 26 de mayo de 1979, AGUN/JPPL/263/051/1/4, pp. 2-3.

<sup>474</sup> *Ibíd.*

<sup>475</sup> Entre las propuestas y objetivos mencionados se encontraban la recuperación del Consejo de Ministros como centro de decisión política, lograr preeminencia del Presidente del Gobierno y su liderazgo sobre el Gobierno y el Partido, que el Ministerio de Presidencia adoptase una posición más activa en sus tareas de órgano de apoyo al Presidente, dotar a la Administración de un modelo flexible, capaz de la autoorganización y que se hiciese cargo de toda la tarea administrativa permitiendo a los Ministros la dedicación completa a su misión política. Cfr. Nota sobre los objetivos y alternativas del anteproyecto de Ley de la Administración Central del Estado, AGUN/JPPL/263/051/1/4.

<sup>476</sup> Nota para el Sr. Ministro, junio de 1979, AGUN/JPPL/263/049/9/1, p. 3.

los representantes sindicales y, en definitiva, sanear la función pública, una tarea difícil pero indudablemente de gran trascendencia»<sup>477</sup>. También fue preciso atender la integración de muchos de ellos provenientes de diversas instituciones franquistas, como, por ejemplo, el Instituto Nacional de Asistencia Social, el Auxilio Social, la Administración Institucional de Servicios socio-profesionales, el personal del extinguido Movimiento, etc.<sup>478</sup>. Se plantearon la creación de un Estatuto propio para la Función Pública. Sin embargo, la urgencia de las medidas y la ingente cantidad de trabajo les llevó a refundir en un solo proyecto la Ley de Administración y la Función Pública<sup>479</sup>.

Así pues, desarrollo constitucional, coordinación política del Gobierno y reforma de la Administración fueron los principales campos de trabajo de José Pedro Pérez-Llorca en el Ministerio de Presidencia. Veamos ahora en qué circunstancias debió abordarlos.

### Operación confianza: cincuenta días de desgaste

La tradición política moderna acostumbra a calibrar la eficacia de un Gobierno por las medidas o intenciones manifestadas durante los primeros cien días de su mandato. Se les pide en ese periodo de tiempo que marquen las líneas de su gestión y sean capaces de ratificar a los ciudadanos en la confianza que les otorgaron en las urnas<sup>480</sup>. Los primeros cien días de aquel segundo Gobierno de UCD coincidieron con uno de los periodos más difíciles y sangrientos de la joven democracia española.

El más grave de los factores fue el terrorismo, que golpeó con fuerza buscando una desestabilización social y política. Entre los meses de enero y mayo de 1979 cincuenta personas fueron asesinadas por terroristas de ETA y el GRAPO; y cuando el año llegó a su fin la cifra de víctimas mortales había ascendido hasta 117<sup>481</sup>. 1979 supuso el inicio de una gran ofensiva de ETA de

<sup>477</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>478</sup> Documentos de trabajo de la Dirección General de la Función Pública y cuestiones de personal, AGUN/JPLL/263/051/1/7.

<sup>479</sup> Informe sobre la Función Pública, 25 de octubre de 1979, AGUN/263/JPLL/035, 2.2. punto V. La Ley no fue aprobada hasta el año 1984. Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, *BOE*, n.º 185, 3 de agosto de 1984.

<sup>480</sup> La tradición tiene sus orígenes en el lema de Franklin D. Roosevelt, quien tras llegar a la presidencia de Estados Unidos en 1933, prometió actuar y tomar medidas contra la crisis provocada por el crack de 1929 en los primeros cien días de Gobierno.

<sup>481</sup> 1979 ha pasado a la historia como el tercer año con mayor número de víctimas mortales, 117, sólo superado por 1980, con 119, y 2004, donde el 11 de marzo perdieron la vida 192 personas. PULGAR GUTIÉRREZ, M.ª Belén, *Víctimas del Terrorismo, 1968 - 2004*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 130.

la que ya habían alertado los servicios informativos del Gobierno al finalizar el año anterior<sup>482</sup>. Desde el nacionalismo vasco se pedía sumar medidas políticas a las policiales que, lógicamente, se implementaron desde el Gobierno con el fin de preservar la seguridad pública. Esas medidas políticas que el líder del PNV, Carlos Garaicoechea, propugnaba eran la autonomía y el Estatuto, replanteándose de nuevo en abril de ese mismo año la restauración del Estatuto de 1936, con el objetivo de ganar tiempo y aplacar la violencia<sup>483</sup>. Mientras, otros sectores más afines al grupo terrorista presionaban al Gobierno para que negociase con ETA<sup>484</sup>. Desde marzo de 1979 los atentados terroristas tuvieron un estremecedor ritmo semanal y en ocasiones diario, que convirtieron al terrorismo en «el protagonista de la vida pública» y en una de las cuestiones más graves e imperiosas para el Gobierno<sup>485</sup>.

A la responsabilidad y la urgencia que se les exigía en la toma de decisiones se sumó el fuerte desprestigio de su política antiterrorista al que les sometió la oposición y la opinión pública. Por vez primera se comenzó a culpar a la debilidad del Gobierno de Suárez del auge del terrorismo en aquellas semanas negras<sup>486</sup>. La agresividad parlamentaria resultaba especialmente desconcertante en cuanto que la materia a tratar era una de las heridas más dolorosas de la sociedad española y donde, a fin de cuentas, la mayor parte de los grupos políticos coincidían en la urgencia de buscar soluciones.

Los días 23 y 24 de mayo de 1979 se celebró un pleno para tratar la cuestión de la seguridad pública y las medidas propuestas por el Gobierno. La situación en el País Vasco, el terrorismo y las responsabilidades del Gobierno fueron los temas centrales de un debate marcado por la dureza de las intervenciones de la oposición, que acusó al Gobierno de parchear los problemas, eludir el debate

---

<sup>482</sup> ETA quería manifestar así su rechazo al sistema constitucional de 1978. Cfr. MUÑOZ ALONSO, Alejandro, *El terrorismo en España*, Barcelona, Planeta, 1982, p. 136.

<sup>483</sup> *Ibíd.*, p. 167. Garaicoechea había declarado en octubre de 1978 que «no es viable una Euskadi en paz si no se progresa hacia su autogobierno». *Ibíd.*, p. 136. En diciembre del mismo año volvió a vincular la paz con el Estatuto: «Con la aprobación del Estatuto se puede acabar el problema de ETA (...) pero no sé si desgraciadamente se va a acabar o no. Pienso que si el Estatuto es insatisfactorio puede alentar sus posiciones o si el problema navarro no se resuelve», p. 150.

<sup>484</sup> ETA buscó la negociación con el Gobierno a través de la coordinadora abertzale socialista KAS. *Ibíd.*, pp. 137 y 148.

<sup>485</sup> *Ibíd.*, pp. 145 y 163. Los actos terroristas crearon un ambiente de psicosis colectiva en el que los asesinatos se intercaban con falsas amenazas de bomba en lugares públicos, hospitales, etc.

<sup>486</sup> *Ibíd.*, p. 172. Tomás de Salas, en *Cambio 16*, dirigió a Suárez unas duras palabras: «Señor Presidente, o pierde el miedo a la Cámara, a la opinión y al país, o, sinceramente, la próxima oleada terrorista acaba con usted. El gran capital político que acumuló usted durante los difíciles años pasados (...) ha estado a punto de esfumarse durante esos días negros del terror y esos mudos días subsiguientes en que de usted solo sabíamos que, una vez más, estaba dejando de dormir». Otros medios, como *ABC* o *Diario 16*, trataron de desmontar la idea de que la democracia y la «pasividad» política eran culpables del estado de violencia terrorista vivido en el país, p. 173.

y no tomar decisiones<sup>487</sup>. A esto se sumó la presentación de dos proposiciones de ley por parte de los grupos socialista y comunista destinadas a derogar el Decreto-Ley de Seguridad Ciudadana de 26 de enero de 1979<sup>488</sup>. Lo tildaron de inconstitucional y de no proteger los derechos y libertades de los ciudadanos<sup>489</sup>. Su propuesta fue rechazada por la Cámara. Como señaló el diputado centrista Gabriel Cisneros, hubiese supuesto toda una paradoja cerrar el Pleno sobre seguridad derogando precisamente los pocos instrumentos que el Estado poseía para hacer frente al problema<sup>490</sup>. En su lugar el grupo parlamentario centrista propuso una resolución para instar al Gobierno a que acelerase la puesta en práctica de las medidas destinadas a garantizar el orden social y la lucha contra el terror, a la espera de los proyectos de ley anunciados por el Gobierno. Sin embargo, los violentos atentados contra miembros del Ejército y la bomba de la cafetería California 47 ese fin de semana volvieron a poner en vilo a la sociedad española<sup>491</sup>.

El clima tan crispado que se respiraba en las Cortes se explica por el difícil contexto social y también por el oportunismo político de una oposición que, desde la investidura de marzo, no había perdonado a Suárez. Para muchos, la oposición socialista inició en aquellos meses una operación de «acoso y derribo» al Presidente<sup>492</sup>. El PSOE tampoco pasaba por sus mejores momentos: la pérdida de las elecciones y la fractura interna que había ocasionado la «marcha» de Felipe González tras el XXVIII Congreso hacían de él un partido desarticulado, pero sin embargo tremendamente activo en su tarea de desgaste

---

<sup>487</sup> La oposición socialista criticó al Gobierno su «pasividad» y falta de soluciones políticas, también se le instó a aprobar las Policías Autónomas y los Estatutos de autonomía como medidas políticas a la solución del problema, *Diario de Sesiones del Congreso*, 23 de mayo de 1979, p. 394.

<sup>488</sup> El Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana se promulgó como respuesta al fenómeno de terrorismo y delincuencia vivido en España en aquellos momentos, y lo integraban un conjunto de normas destinadas a agilizar el enjuiciamiento de los delitos, tipificar penalmente actos de apología terrorista, y articular medidas cautelares para el control, prevención y aseguramiento de los delincuentes. «Con todo ello se evita la posible indefensión de la sociedad frente a la delincuencia hasta la adopción, en desarrollo de la Constitución, de los nuevos textos del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal», Preámbulo.

<sup>489</sup> Solé Turá defendió en nombre del grupo comunista que la norma infringía en forma y contenido la Constitución; el representante del PSOE, Virgilio Zapatero también lo tachó de norma inconstitucional. Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso*, 24 de mayo de 1979, pp. 467-468.

<sup>490</sup> *Ibíd.*, p. 472.

<sup>491</sup> El viernes 25 de mayo de 1979 un atentado en Madrid acabó con la vida del teniente general Luis Gómez Hortiguera, de dos coroneles que le acompañaban y su chófer. Ese mismo día un policía murió en Sevilla por un enfrentamiento con miembros del GRAPO, muriendo también dos de los terroristas. El sábado 26 a las siete de la tarde estalló una bomba en la cafetería California 47 de Madrid que asesinó a ocho personas y dejó más de cincuenta heridos. El domingo se celebraba el día de las Fuerzas Armadas. Cfr. MUÑOZ ALONSO, Alejandro, *El terrorismo en España...*, p. 171.

<sup>492</sup> La operación está descrita en la obra citada de de Emilio CONTRERAS, *Suárez, acoso y derribo*. El autor cifra en un estudio realizado por los socialdemócratas alemanes tras las elecciones del 1 de marzo la campaña de desgaste iniciada por los socialistas españoles contra Suárez. En ese informe se les indicaba que «el único obstáculo que separaba a los socialistas del poder se llamaba Adolfo Suárez», pp. 90 y 91.

parlamentario al Gobierno. Una nota del archivo personal de Pérez-Llorca contiene una serie de reflexiones sobre esa estrategia socialista<sup>493</sup>. Según esa nota, Felipe González estaba provocando «un suspense en torno a su persona» destinado a reforzar su imagen y personalidad como líder ético y líder nacional por encima del partido<sup>494</sup>. Al mismo tiempo, a través de sus intervenciones buscaba «crear la antiimagen de Suárez. Es decir, deslizar insidiosamente no sólo en los congresistas a los que va dirigido el discurso, sino en el público en general, la idea insistentemente machacada desde el 1 de marzo, de que Suárez es el único político que quiere el poder: “el sillón”»<sup>495</sup>, además «Felipe González y Alfonso Guerra seguirán dirigiendo (...) la política parlamentaria combinando la agresión al Gobierno de Guerra y sus subalternos con las intervenciones “de altura” de Felipe González, con las que procurará dar el salto de político ético a “hombre de Estado”»<sup>496</sup>.

No es de extrañar que en este momento algunos de los ministros y allegados a Suárez, entre los que se contaba Pérez-Llorca, le propusiesen una excepcional medida para recobrar la credibilidad y tomar las riendas de la situación. Unos documentos del 28 de mayo de 1979, bajo el título de «Operación Confianza», alertan ante la posibilidad de que se esté produciendo «una quiebra de confianza importante en el Gobierno, y sobre todo, en el sistema»<sup>497</sup>. En uno de ellos, reescrito a mano por Pérez-Llorca, se indica que:

«El Gobierno ha sufrido una erosión mayor de la normal, y ello porque ha tenido que soportar la crítica de la oposición, la presión de la sociedad y la propia fuerza de los hechos terroristas hasta tal punto que hoy podemos hablar de que existe en algunas esferas un deseo de materializar un verdadero voto de censura social al Gobierno, que se palpa en la mayoría de los medios de opinión pública y que exige enfrentar al país, población, clase política y medios de difusión, con la realidad de las alternativas en presencia»<sup>498</sup>.

---

<sup>493</sup> Sobre la estrategia del PSOE a partir del XXVIII Congreso, AGUN/JPPL/263/046/2. En un documento posterior de sus colaboradores se hace mención a unas reflexiones personales del ministro tras el XXVIII del PSOE, lo que podría hacer de Pérez-Llorca uno de los autores intelectuales de este documento. Cfr. Nota de sus colaboradores tras el incidente de mayo de 1979, AGUN/JPPL/263/049/9/2.

<sup>494</sup> Sobre la estrategia de PSOE a partir del XXVII Congreso, AGUN/JPPL/263/046/2.

<sup>495</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>496</sup> *Ibíd.*, p. 4. Por otra parte, hay que sumar otro documento, también sin autoría, en el que se menciona que a los miembros de UCD también les asustaba la posibilidad de que venciese dentro del partido el ala radical del PSOE. La actitud de UCD ante el partido y el Congreso Extraordinario debería ser «Que no triunfe el sector radical. La actitud ha de ser apoyar ocultamente el triunfo de Felipe en dicho Congreso. Reconociendo sólo como interlocutores parlamentarios a miembros del equipo de Felipe». Estrategia que debería adoptarse tras el Congreso del PSOE, AGUN/JPPL/263/046/2.

<sup>497</sup> Operación Confianza, 28 de mayo 1979, AGUN/JPPL/263/038/4, p. 1.

<sup>498</sup> Documento 2, sin título donde se desarrolla la estrategia de la Operación Confianza, 28 de mayo de 1979, AGUN/JPPL/263/038/4, p. 1.

Se aducían razones no sólo políticas sino también éticas, que obligaban al Gobierno a clarificar la situación con una medida extrema:

«La opinión pública ha de convencerse de que el Gobierno conoce los problemas, porque los tiene detectados, dimensionados, analizados; sabe dónde están las soluciones a dichos problemas y, sobre todo ahora, sabe dónde no están, qué elementos entorpecen la marcha, y sabe cómo erradicarlos. Y obtiene el apoyo social máximo para hacerlo, o deja su puesto a quien lo quiera»<sup>499</sup>.

Lo que le estaban planteando a Suárez era la celebración de una moción de confianza en el Congreso, durante su intervención del día 30 de mayo. No podían proseguir como si nada extraordinario estuviese sucediendo, no podía afrontarse el espinoso tema autonómico que ya estaba en marcha sin asumir el impacto social que habían producido los últimos atentados terroristas. «No se trata de anunciar medidas sino de demostrar que se tiene el metro para hacerlo y que, además, se sabe usar», continuaba el Informe<sup>500</sup>.

Le presentaron a Suárez un plan en dos tiempos, en el pleno del día 30 intervendría por sorpresa, llevando él y sólo él la iniciativa. La operación debía cerrarse en un segundo encuentro en el plazo de 48 horas, aprovechando el clima y la emotividad que esto desencadenaría. Era una operación arriesgada pero estaba claro que «los efectos positivos de restablecimiento de la confianza y de firmeza en torno al Gobierno serán directamente proporcionales al sentimiento de riesgo que debe transmitirse a la clase política y al pueblo llano»<sup>501</sup>. El país se encontraba contra las cuerdas y era preciso que se convenciese de que su Gobierno iba en serio; sería también la ocasión propicia para recuperar el prestigio que la oposición le estaba arrebatando día tras día. El horno no estaba para los numeritos parlamentarios que el oportunismo político de los partidos provocaba en cada sesión.

Pérez-Llorca recuerda que inicialmente la propuesta cogió fuerza, pero que al final Suárez no aceptó. «Es una trampa» le dijo a Pérez-Llorca. «¿No será que yo te la tiendo?» le respondió sorprendido su Ministro, «No, tú no, pero eso es una trampa»<sup>502</sup>. Y no se hizo. Días más tarde, en un informe del 2 de junio de Europa Press, aparece mencionado un encuentro entre Suárez y Felipe González antes del pleno del día 30 de mayo, donde abordaron la cuestión del terrorismo y donde se menciona que el Presidente le indicó a González «su disposición a presentar en el Congreso, incluso, la cuestión de confianza.

<sup>499</sup> Operación confianza, AGUN/JPL/263/038/4, p. 2.

<sup>500</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>501</sup> Documento 2 (Operación confianza), sin título, AGUN/JPL/263/038/4, p. 1.

<sup>502</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

Felipe González estuvo tan conciliador que le dijo que no era preciso, por estar cerca la pasada investidura, y porque podía contar con el apoyo de la oposición»<sup>503</sup>.

Pudo ser esta actitud de Felipe la que llevó a Suárez a rechazar una estrategia en la que quizá nunca creyó demasiado o que quizá le atemorizaba demasiado. Quizá vio en la actitud de Felipe la puerta abierta para seguir haciendo política como a él le gustaba, de acuerdo con su carácter y con las formas que le habían llevado a cosechar sus mayores triunfos durante la etapa del consenso. Rechazó de nuevo el riesgo parlamentario y prefirió apostar por el pacto de caballeros, aun cuando su confianza pudiese verse cruelmente truncada, y aun cuando su actitud implicase desoír los consejos y recomendaciones de quienes, al menos políticamente hablando, le querían más. La actitud de Suárez es desde luego sorprendente dadas las circunstancias del Gobierno en esa última semana de mayo, como también es sorprendente su confianza en que las cosas podrían ir mejor sin necesidad de las medidas extraordinarias que su gabinete le planteaba. Su decisión sólo puede entenderse a la luz de lo explicado y de la imagen que da de él su ministro Pérez-Llorca, quien al recordar aquellos años, tan llenos de rivalidades y desencantos dentro y fuera del partido, remarcará: «Era un intuitivo y era buena persona. Tenía muy buen corazón, mejor que sus adversarios»<sup>504</sup>.

El día 30 de mayo, miércoles, Adolfo Suárez subió a la tribuna y pronunció un discurso conciliador en el que manifestó su dolor por las víctimas, su dolor por España y su dolor por los riesgos que corría la democracia que todos ellos habían visto nacer. Como ya había hecho muchas veces antes, ante momentos si cabe más críticos para el país que los que ahora vivían, y con la retórica de aquel primer Suárez que seguramente todos recordaban, concluyó llamando a la esperanza y a la cooperación para alejar los fantasmas antidemocráticos:

«Yo tengo esa esperanza en el futuro. Tengo la esperanza de que todos unidos defenderemos el Estado y defenderemos la democracia; pero también quiero transmitirles que, cuando tengan momentos de duda, cuando en España exista algún español con vacilaciones, con temores hacia el futuro, nos esforcemos en dar un paso adelante, que no demos jamás un paso atrás, que nuestra sa-

---

<sup>503</sup> Extracto de un Informe de Europa Press remitido a José Pedro Pérez-Llorca por Antonio Fontán, 2 de junio de 1979, AGUN/JPPL/263/049/9/4, pp. 5-6 bis. Confirma esa conversación con Felipe otro documento dirigido a Pérez-Llorca por sus colaboradores en el Ministerio en el que se mencionan dos conversaciones entre Suárez y Felipe, el martes y miércoles previos al incidente que tuvo lugar en el Congreso el día 31 de mayo, AGUN/JPPL/263/049/9/2, pp. 1 y 2.

<sup>504</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

lida sea la salida de ponernos delante, porque la maravillosa aventura de vivir en libertad es perfectamente posible en la seguridad, en la justicia y en la igualdad»<sup>505</sup>.

A continuación el *Diario de sesiones del Congreso* registra los «Aplausos en los escaños de la derecha» que siguieron a la intervención del Presidente<sup>506</sup>. La sesión finalizó sin incidentes, sin sorpresas y sin riesgos, aunque no hubo que esperar mucho tiempo para que estallase de nuevo la tempestad en el Congreso. Y esta vez la fuerza de las aguas no hizo naufragar a Suárez sino que estuvo a punto de llevarse muy lejos a su ministro de la Presidencia.

### El incidente Pérez-Llorca

Fue una intervención de Pérez-Llorca durante el Pleno del día 31 de mayo la que despertó de nuevo las iras de la oposición, y en especial de la socialista, que pidió la dimisión del Ministro y desató lo que un comentarista radiofónico acertadamente describió como «la cacería del zorro plateado»: una intensa campaña de desprestigio destinada a generar una nueva crisis de Gobierno apartando a uno de los hombres más cercanos a Suárez<sup>507</sup>.

Los ánimos parecían estar serenos en el Congreso y la oposición hacía gala del buen talante político que había supuesto por su parte secundar finalmente la iniciativa gubernamental frente al terrorismo. Ese día estaba prevista la votación del procedimiento de tramitación de los Estatutos de autonomía y la presentación de dos proyectos de ley, uno sobre la reforma de la Administración local por parte del Grupo Comunista, y otro sobre el Derecho de asilo, promovido por los socialistas. Este último dio lugar a un brillante espectáculo argumentativo entre Gregorio Peces-Barba y Miguel Herrero de Miñón, donde airearon hasta pequeños trapos sucios de la Ponencia constitucional en la que ambos habían participado. UCD se opuso a la aceptación de esa proposición de ley. Las razones fueron que en el plan de desarrollo constitucional ya estaba prevista una Ley de Extranjería destinada a abordar el problema de los refugiados e inmigrantes de manera más completa que lo que la propuesta socialista planteaba<sup>508</sup>. Era preferible esperar, dar tiempo y tener paciencia con el pro-

<sup>505</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 30 de mayo de 1979, sesión plenaria n.º 12, pp. 504-507. El discurso de Suárez fue muy criticado y contestado en la prensa, donde se le achacó que invocara el fantasma del golpe de Estado y los miedos de la nación planteándose él como alternativa. Cfr. *ABC*, 3 de junio de 1979, Crónica de la Semana de Pedro J. Ramírez, pp. 6 y 7.

<sup>506</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 30 de mayo de 1979, n.º 12, p. 507.

<sup>507</sup> Cfr. *El País*, 3 de junio de 1979, editorial.

<sup>508</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 31 de mayo de 1979, sesión plenaria n.º 13.

grama que ya estaba en marcha. Mientras, existía una reciente Orden ministerial del 16 de mayo que se ocupaba provisionalmente del tema. Herrero consideraba, además, que la propuesta de ley socialista era defectuosa y que contenía numerosas imprecisiones técnicas que el propio Peces-Barba había tratado de «enmendar» verbalmente al exponerla ante la Cámara. Para Herrero la más grave se encontraba en el artículo 6.2, de donde podría deducirse que ciertas acciones de terrorismo podían tener eximentes, como el estado de necesidad o las circunstancias políticas, jurídicas y sociales del país en el que los hechos terroristas hubieran sido cometidos.

La fuerza con que el diputado centrista negó cualquier tipo de eximente en materia terrorista se explica no sólo por los sangrientos episodios que estaban viviendo esos días, sino también por el contencioso que España mantenía con Francia por la peculiar condición de refugiados políticos que estos seguían concediendo a los terroristas etarras y que obstaculizaba la acción de la justicia española. La propuesta fue derogada por la mayoría centrista. Finalizada la votación Pérez-Llorca pidió inesperadamente la palabra, con el deseo de matizar algunas acusaciones vertidas contra Herrero al hilo del debate. La más importante fue, de nuevo, la posibilidad de una interpretación maximalista del artículo 6.2. Los rumores y las protestas hicieron que las palabras del Ministro se entrecortasen en numerosos momentos de su intervención:

«Quiero recordar, repito, que nos encontramos en una situación concreta en este país, que no estamos en una situación geográfica, ni en una situación política abstracta. Yo quiero unirme al homenaje que ha realizado el señor Herrero de Miñón al sentido ético, a la buena intención, al sentido del Estado de quienes han hecho esta propuesta, pero los momentos son extraordinariamente difíciles y este Parlamento tiene que dar la sensación de que los actos y las ideas coinciden para que no haya (...) “ideas sin actos y actos sin ideas” (...) Queremos recordar que ayer todos los Grupos Parlamentarios estaban, sincera y claramente al lado del Estado, porque el Estado se encuentra en un momento en que está sometido a un proceso de guerra revolucionaria por el terrorismo»<sup>509</sup>.

Remarcando de nuevo su convencimiento de que la intención que animaba al Partido Socialista era positiva, indicó que sin embargo había que tener cuidado y evitar desde el Parlamento cualquier acción que pudiese ser malinterpretada por quienes actuaban fuera, en clara alusión a los terroristas y simpatizantes, situación claramente indeseable en un momento en el que lo que se precisaba era la solidaridad de todo el Estado en la lucha contra el terrorismo. A continuación pronunció las palabras que motivaron el incidente:

---

<sup>509</sup> *Ibíd.*

«Señor Presidente, en ese sentido nosotros queremos hacer una llamada a la responsabilidad para que, cuando se trata de estas cuestiones, determinados Grupos no enfoquen tan simplemente el problema terrorista que se convierta en expresiones de solidaridad en el momento de las palabras y en proposiciones de derogación...»<sup>510</sup>

No pudo terminar. El Diario de Sesiones recoge el bramido que acalló su voz, los fuertes pateos, las protestas y los gritos que provenían de los escaños del grupo socialista: «Otro Ministro», «No hay derecho», «es vergonzoso»...<sup>511</sup>. Mientras Landelino Lavilla trataba de restaurar la calma, Pérez-Llorca intentó aclarar su intervención, lamentando la violencia suscitada:

«Quiero decir con ello que, igual que no pretendo hacer juicios de intención –lo he dicho dos veces, y lo repito la tercera, y lo repetiré la cuarta, la quinta y la sexta si es necesario– sobre determinadas cuestiones, no resulta tampoco satisfactorio para quienes tenemos que asumir una determinada posición, que creemos responsable, que en ese preciso momento, llevados de la pasión, se nos hagan también a nosotros esos juicios de intención, acusándonos de ser un Estado violador de la Constitución y de un Gobierno que está en contra de los Derechos Humanos»<sup>512</sup>.

Parece como si la paciencia del Ministro al hilo de esa sesión hubiese rebasado el límite de lo políticamente tolerable. Según la prensa, Suárez les había indicado previamente que no azuzaran a los socialistas<sup>513</sup>. Herrero había logrado contener el tono en una intervención en la que, en efecto, la dialéctica manejada por Peces-Barba les acusó implícitamente de conductas no éticas y no constitucionales. Sumemos esto a la inquietud propia de quien se sentía, como Ministro, responsable de un Estado «sometido a un proceso de guerra revolucionaria por el terrorismo», y que había asistido, en los plenos anteriores, a las propuestas socialistas de derogación de los únicos instrumentos que el Estado tenía en esos momentos para hacer frente a la lacra terrorista. Y por último, quién sabe, quizá también en el ánimo de Pérez-Llorca podía pesar la actitud de Suárez en los días pasados, desoyendo a los suyos y negándose a mostrar ante las Cámaras la firmeza que no sólo necesitaba el país sino también el Partido y el propio Gobierno. Acostumbrado como estaba a dar la cara por el Gobierno, lo hizo una vez más y no quiso dejar de denunciar el acoso al que éste estaba siendo sometido por quienes, al menos en materia antiterroris-

<sup>510</sup> *Ibíd.*, p. 580.

<sup>511</sup> *Ibíd.*

<sup>512</sup> *Ibíd.*, pp. 580 -581.

<sup>513</sup> *ABC*, 1 de junio de 1979, p. 88.

ta, se esperaba que estuviesen de su lado. No fue consciente del polvorín que sus palabras hicieron explotar. Al ver el panorama, Suárez se levantó ágilmente de su escaño y trató de conciliar los ánimos, aludiendo a la buena intención de unos y de otros, y posicionándose junto a los miembros de su Gobierno<sup>514</sup>. Al terminar se llevó a Pérez-Llorca en el coche oficial. Mientras, en los pasillos del Congreso, Santiago Carrillo y Marcos Vizcaya pidieron la dimisión del Ministro, y Felipe González declaró a los periodistas que «El ministro de la Presidencia no sabe lo que se cuece bajo sus pies a nivel gubernamental, y por eso, lamentablemente, no se controla»<sup>515</sup>. La Gestora Socialista pidió esa noche con un comunicado que el Gobierno rectificase. Antonio Fontán, en nombre de Suárez, trató de aclarar la situación con el Presidente de la Gestora, José Federico de Carvajal, reafirmando que no tenían ninguna duda de la inequívoca actitud del PSOE ante el terrorismo y pidiéndole que no magnificasen el hecho<sup>516</sup>. Tras la entrevista Carvajal declaró a la prensa que se sentía satisfecho con el mensaje de Fontán, que definió como «una clara desautorización de las palabras del señor Pérez-Llorca»<sup>517</sup>, interpretación que Fontán se apresuró a desmentir, pero ya era demasiado tarde: las palabras de Carvajal estaban en todos los teletipos<sup>518</sup>.

La prensa acogió con entusiasmo el nuevo episodio de combate parlamentario, esperando encontrar pronto al muerto político de rigor. Se elucubraba con divisiones internas y con la caída en desgracia del delfín presidencial de fulgurante carrera, al que también acusaron de aferrarse al asiento<sup>519</sup>. Tan sólo algunas voces, como la de Arias-Salgado o la del periodista Pedro J. Ramírez, salieron en clara defensa del Ministro. Este último escribió en su crónica semanal de *ABC*:

---

<sup>514</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 31 de mayo de 1979, p. 582.

<sup>515</sup> *ABC*, 1 de junio de 1979, p. 88.

<sup>516</sup> Fontán escribió también una carta a Pérez-Llorca explicando esta conversación con Carvajal: «Creo que no tengo que decirte nada acerca del espíritu de disciplina de Gobierno y de solidaridad con un compañero de Gabinete –más aún tratándose de ti, por diversas razones que algún día te expuse– con que, por mi parte, he querido actuar en todo momento. Carta de Antonio Fontán a José Pedro Pérez-Llorca, 2 de junio de 1979, AGUN/JPL/263/049/9/4.

<sup>517</sup> *ABC*, 2 de junio de 1979, p. 64.

<sup>518</sup> En otra entrevista concedida a la cadena *SER*, horas más tarde de su encuentro con Carvajal, Fontán negó cualquier desautorización por parte del Gobierno al Ministro de la Presidencia y añadió que «si un sector de la Cámara no hubiera interrumpido al Ministro de la Presidencia, y se le hubiera escuchado, no habría habido ningún incidente, porque no se ponía en duda la actitud del PSOE frente al terrorismo». Declaraciones de Antonio Fontán en el matinal de cadena *SER*, AGUN/JPL/263/049/9/4.

<sup>519</sup> Uno de los editoriales más duros fue el de *El País* el 3 de junio de 1979: «Zorrerías de UCD», donde junto con las descalificaciones al Ministro se añadió una dura crítica a la gestión legislativa del Gobierno, a su claridad y a su ambivalente relación con el PSOE.

«Creo conocer bien al llamado “Zorro Plateado”. Ciertamente no es un “kamikaze” de la política –más bien todo lo contrario– y por eso me suena a música celestial la teoría que sugiere que súbitamente se habría dado cuenta de la conveniencia de marcar distancias entre UCD y la izquierda, aun a costa de separarse también de la postura de Suárez. Lo que sí es Pérez-Llorca es un demócrata por convicción y por talento. Además de un magnífico parlamentario. Hay que comprender que para alguien de estas características la endeble posición socialista en torno a su proposición sobre derecho de asilo representaba un envite irresistible»<sup>520</sup>.

El suceso no dejó indiferente a Pérez-Llorca, muy alejado de ser el hombre frío y hermético que veían algunos de sus contrincantes parlamentarios. Lo que más le desarmó fue la actitud de Suárez, silenciosa y ambigua, y la soledad que aquella actitud le hizo experimentar<sup>521</sup>. El mutismo del Presidente se hizo mayor cuanto más iba creciendo la polémica pública, y se mantuvo durante varios días<sup>522</sup>. Algunas notas enviadas a Pérez-Llorca por Jesús Martínez-Pujalte y Joaquín Ortega Salinas, sus colaboradores en el Ministerio, dejan entrever la crisis personal que el suceso hizo atravesar al Ministro<sup>523</sup>. A pesar de que tenía claro que tanto la polémica como la supuesta «desautorización gubernamental» no eran más que bombas de humo lanzadas por los socialistas y amplificadas por la prensa, le desconcertó la falta de un respaldo expreso por parte de los suyos. ¿Había perdido la confianza de Suárez? Las palabras de Felipe González al salir del Congreso aquel día parecían querer dar a entender que entre él y el Presidente se habían hablado muchas cosas en esa conversación previa. ¿Era parte de la cizaña socialista o era real que el Presidente no apoyaba la estrategia que su equipo le recomendaba, tanto en relación con los socialistas como en la imagen del Gobierno? ¿Existía algún tipo de incompatibilidad entre los proyectos de Suárez y los que su Ministro le proponía?

---

<sup>520</sup> *ABC*, 3 de junio de 1979, p. 6. Pedro J. Ramírez matizó también lo sucedido en el Pleno: «Es posible que se excediera en la argumentación, de la misma manera que el PSOE y los demás grupos lo han hecho en tantas otras ocasiones. Una discusión parlamentaria no puede ser jamás –la era del consenso nos malacostumbró a todos– una sucesión de galanterías. Pérez-Llorca, como inicialmente Herrero de Miñón, trataron de desbarolar la tesis socialista y lo consiguieron brillantemente. En cualquier caso, estuvieron en su sitio».

<sup>521</sup> Tampoco se sintió respaldado en el Consejo de Ministros, donde Joaquín Garrigues se mostró contrariado por el suceso y le amonestó duramente. Suárez respondió con las mismas palabras de apoyo genérico a su Ministro y a todo el gabinete con las que había respondido en el Pleno. Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>522</sup> Parece ser que Suárez empezó a manifestar dudas y a distanciarse tras la publicación en la prensa del Comunicado de la Gestora Socialista. Nota de sus colaboradores tras el incidente, AGUN/JPPL/263/049/9/2.

<sup>523</sup> Nota de sus colaboradores tras el incidente, AGUN/JPPL/263/049/9.2. Aunque la nota no presenta los nombres de los autores, el dato sobre su autoría fue aportado por Pérez-Llorca en la entrevista del 24 de abril de 2015.

Y respecto a la extraña actitud del Presidente cabían varias interpretaciones, ¿estaría Suárez simplemente abrumado por la violencia de la situación y estaba esperando a que las aguas se calmasen para volver a ganarse a su Ministro?, ¿estaba quizá contrariado por la ruptura del «mini consenso» que parecía haber logrado con los socialistas tras su conversación con Felipe González?, y lo que era más importante ¿deseaba o no deseaba Suárez seguir teniéndole junto a él? «En cualquier caso una cosa es obvia –le dijeron Martínez-Pujalte y Ortega Salinas–, que has pasado a la clasificación de los colaboradores que piensan por sí mismos»<sup>524</sup>.

Tras unos días de reflexión escribió a Suárez una carta que dice mucho no sólo de su carácter sino también del grado de compromiso adquirido y de la responsabilidad que había asumido al jurar su cargo:

«Querido Presidente:

Desde nuestra última conversación mi preocupación por el modo en que se han ido sucediendo las noticias sobre el incidente que se ha montado en torno a mis palabras, ha ido en aumento. No he querido, sin embargo, ocuparte en esas preocupaciones personales, prefiriendo dedicar estos días a reflexionar sobre los hechos y sobre las consecuencias previsibles de mi reacción.

Tengo la sensación, sinceramente sentida, de que al haber aceptado que la oposición situase el incidente fuera de sus límites y contexto, al haber eludido la manifestación expresa de la necesaria solidaridad del gabinete, al haber aceptado que tu intervención en el Pleno, los comentarios del Secretario de Estado y, sobre todo, la desdichada intervención del Ministro de Administración Territorial, se interpretase como desautorización de mi acción, se ha provocado tal género de descrédito sobre mi persona que dudo que en estas circunstancias pueda seguir siéndote útil.

He analizado minuciosamente mis palabras en el Pleno y entiendo que nada en ellas se contradice con lo que tú mismo expresaste en esa ocasión y en el debate del día precedente. En varias ocasiones aludía a que no dudaba –y no dudo– de la recta intención de la oposición en su deseo de afrontar la lucha contra el terrorismo, pero entendía –y entiendo– que esa recta intención que nos une en un frente de solidaridad contra el terrorismo nos exige una gran responsabilidad, para evitar que quienes desde fuera del sistema juzgan nuestras acciones puedan malinterpretarnos, por lo que dicha solidaridad debe estar fundamentada en la coherencia entre los actos y las ideas.

Después de considerar todo lo anterior me ha parecido que lo más prudente era enviarte esta carta de dimisión en mi cargo, dejando a tu discrecionalidad darle curso en el momento más oportuno, y ello porque cualquier reacción emocional no me parece concordante con la delicada situación por la que atravesamos con dificultades crecientes, no solo por los desgraciados sucesos que percuten

---

<sup>524</sup> *Ibíd.*, p. 2.

sobre nuestra convivencia sino por la reacción que en los diversos planos, social y político, desencadenan esos sucesos. Estos hechos –Tudela, en este domingo<sup>525</sup>– me obligan a relativizar una posición personal que en otras circunstancias hubiera sido tal vez irrevocable, dejando que seas tú quien decida en último extremo el momento y las circunstancias de mi dimisión»<sup>526</sup>.

No iba a protagonizar una sonada dimisión apelando a una cuestión de honor, pero tampoco podía hacer como si nada hubiese ocurrido. Suárez le contestó con una emotiva carta en la que le reconoció haberse equivocado y en la que le demostró una vez más su confianza<sup>527</sup>. No aceptó su dimisión, le necesitaba urgentemente. El Ministro estaba trabajando de manera personal en un asunto que no correspondía a su Departamento, pero que Suárez personalmente le había encargado *ex profeso*.

El Ministro se reincorporó a su trabajo y días más tarde, estratégicamente, hicieron público el calendario de desarrollo constitucional diseñado desde el Gobierno<sup>528</sup>. Fue un intento no sólo de poner fin a las dudas y los desprestigios vertidos sobre el Ministro de la Presidencia, sino también de silenciar las voces que les acusaban, dentro y fuera de las Cortes, de no gobernar<sup>529</sup>.

### 3.2 LA CUESTIÓN AUTONÓMICA

#### Un encargo personal

La tarea que Adolfo Suárez confió a José Pedro Pérez-Llorca a los pocos días de llegar al Ministerio de Presidencia fue ocuparse personalmente de los Estatutos de autonomía. Suárez le confirió así una autoridad que fue clave en el desarrollo inicial de la cuestión autonómica durante aquella primera Legislatura. En esta decisión del Presidente se advierte una clara distinción entre dos ámbitos del quehacer autonómico: por un lado estaba toda la gestión técnico-administrativa de las preautonomías y futuras comunidades autónomas, en especial la transferencia de competencias. Esta labor se le encomendó al recién creado Ministerio de Administración Territorial, dirigido por Antonio

---

<sup>525</sup> El domingo 4 de junio de 1979, durante una manifestación antinuclear en Tudela, una joven murió a causa del disparo de un miembro de las Fuerzas de Orden Público. Al día siguiente se sucedieron los disturbios callejeros en Pamplona y en el País Vasco y dos policías fueron ametrallados en Madrid.

<sup>526</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Adolfo Suárez, AGUN/ JPPL/ 263/049/9/3.

<sup>527</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>528</sup> El calendario fue publicado en la mayor parte de los periódicos el 9 de junio de 1979.

<sup>529</sup> Era parte de la estrategia «en caso de decisión positiva» que Ortega Salinas y Martínez-Pujalte le habían recomendado al Ministro en su nota tras el incidente, AGUN/ JPPL/263, 049/9/2, p. 3.

Fontán<sup>530</sup>. Por otra parte, la decisión de nombrar a Pérez-Llorca como responsable del seguimiento y del diseño de la política estatutaria por parte del Gobierno implica que la gestión de los Estatutos se entendió como una parte fundamental del proceso de desarrollo constitucional, que estaba en las manos del Ministro de la Presidencia. La elaboración de los Estatutos era una prolongación del proceso constituyente: estaban destinados a culminar el diseño territorial del Estado español y suponían una de las primeras interpretaciones de la Constitución en algunos de sus aspectos más «conflictivos». José Pedro Pérez-Llorca poseía la preparación jurídica para ello. Además, no sólo conocía en profundidad cada uno de los artículos, matices y recovecos del texto del 78, sino que también había demostrado no temer la confrontación política y poseer carácter para la negociación y el pacto. Elementos todos ellos que, unidos a su prudencia y a su visión global del Estado, le hacían uno de los candidatos mejor preparados en el gabinete de Suárez para asumir la tarea.

Los anteproyectos de Estatuto del País Vasco y de Cataluña llevaban en las Cortes desde diciembre de 1978, a la espera de ser tramitados. Como escribió Pérez-Llorca en su informe sobre política autonómica, nada más inaugurarse la nueva legislatura en marzo de 1979 «el Gobierno se “encontró” con los proyectos estatutarios sobre la mesa sin haber dispuesto de una previa capacidad de influencia en su gestación»<sup>531</sup>.

Aquellos anteproyectos que esperaban en las Cortes habían sido elaborados por las Asambleas de Parlamentarios catalanes y vascos antes de que la Constitución se ratificase. Los catalanes, en Sau, fueron los primeros en comenzar sus trabajos en junio de 1978, en un conjunto de circunstancias que Pérez-Llorca describió posteriormente como precipitadas, unilaterales y de dudosa legalidad:

«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 mientras que los restantes grupos fueron incapaces de resistir este requerimiento, animado además por la presión de los medios de comunicación. El Gobierno, el partido mayoritario, los “estados

---

<sup>530</sup> Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado. También, un estudio detallado de la labor de Antonio Fontán al frente de ese Ministerio, en la tesis doctoral de Jaime COSGAYA GARCÍA: *Antonio Fontán Pérez (1923-2010), una biografía política*.

<sup>531</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca sobre la política autonómica, enviado a Adolfo Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, p. 14.

mayores” de los partidos nacionales, permanecieron prácticamente ajenos al proceso, incluso con una información deficiente del mismo. 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 ajena.

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 al mismo, como pretensión de obstaculizar el autogobierno catalán»<sup>532</sup>.

Aprobada ya la Constitución, «y tras un forcejeo con Tarradellas», el proyecto fue aprobado por mayoría en la Asamblea de parlamentarios catalanes<sup>533</sup>. Los parlamentarios vascos hicieron lo propio en Guernica durante el mes de noviembre de 1978.

«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 reflexión»<sup>534</sup>.

El anteproyecto de Guernica fue también aprobado por los parlamentarios vascos en cuanto la Constitución entró en vigor. El día 29 de diciembre vascos y catalanes emprendieron una particular carrera para ser los primeros en depositar los textos en las Cortes. Los vascos llegaron primero, viajando en

<sup>532</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca, marzo de 1980, AGUN/ JPPL/ 263/031/5, p. 11.

<sup>533</sup> Tarradellas se mostró reacio a la iniciativa de los parlamentarios catalanes en Sau e incluso trató de retrasar la aprobación del anteproyecto por la Asamblea. Finalmente, ante la unanimidad del Consejo de la Generalidad en contra de su actitud y ante las acusaciones de querer retrasar el Estatuto, se formuló la convocatoria. «Tarradellas impidió la convocatoria de la Asamblea de Parlamentarios»: *El País*, 29 de diciembre de 1978, y «Tarradellas cedió ante la unidad de los parlamentarios catalanes», *El País*, 30 de diciembre de 1978.

No fue hasta mayo de 1979 cuando Tarradellas legitimó a los parlamentarios catalanes; en los meses anteriores no participó en las campañas en favor del estatuto y se mostró contrariado ante las reuniones entre Suárez y Pujol: «Tarradellas trata de impedir en Madrid el pacto Suárez-Pujol», *El País*, 8 de marzo de 1979.

Sobre el restablecimiento de la Generalitat y el papel de Tarradellas en esos meses: GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carlos, «Instituciones históricas y cambio político: el restablecimiento de la Generalitat de Cataluña (1997)», *Historia Contemporánea*, n.º 53, 2016, pp. 657-691.

<sup>534</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca, marzo de 1980, AGUN/ JPPL/263/031/5, p. 12.

aerotaxi, y su copia se registró en la Secretaría del Congreso a las 19:12 horas. Dos horas más tarde lo hicieron los catalanes<sup>535</sup>.

«Casi es innecesario advertir que, a lo largo de toda la discusión del estatuto, nadie ha planteado la incidencia o conveniencia del mismo, desde la perspectiva de la organización general del Estado español»<sup>536</sup>.

Esta es la preocupación latente bajo todos los comentarios de Pérez-Llorca a los procedimientos estatutarios de Sau y de Guernica. Pérez-Llorca alude a la falta de planteamientos globales que mostraban los textos, tanto en su concepción de fondo como en aspectos concretos del texto que afectaban de lleno al funcionamiento del Estado, así como al desdén hacia la Constitución que muchos de sus artículos parecían reflejar. Esta inquietud fue en Pérez-Llorca una de sus constantes políticas y la clave interpretativa de toda su actuación y su proyecto en el proceso autonómico. Los Estatutos eran parte del ordenamiento jurídico español, no podían responder únicamente a la voluntad o intereses de las regiones, sino que debían atender también al funcionamiento y al sistema general del Estado español del que eran parte fundamental. Así lo había establecido la Constitución y así entendía Pérez-Llorca que había de desarrollarse el proceso, en una mutua labor de coordinación y acuerdo. Ni quería ni podía dejar la construcción del Estado, y la reforma en profundidad que suponían las autonomías, exclusivamente en manos de iniciativas particularistas carentes de la visión global que necesita siempre el diseño y el desarrollo de una tarea de tal envergadura.

Era un proyecto destinado a construir España, a configurar la España autonómica, y no a desgajarla en los intereses particulares de cada una de sus regiones. Era ese particularismo, que reflejaban las propuestas y las acciones de los nacionalistas, lo que desazonaba enormemente a Pérez-Llorca, y lo que le hizo sintetizar con crudeza en su informe a Suárez las que a su entender habían sido las características del proceso estatutario vasco y catalán en esos meses de finales de 1978 e inicios de 1979:

- «– Total carencia de planteamientos de globalidad y desdén hacia las exigencias de constitucionalidad.
- Dialéctica exclusivamente nacionalista: la expresión óptima de autogobierno sería la desaparición del Estado Central en Cataluña y el País Vasco.
- Desprecio del consenso, haciendo abstracción de la posterior negociación necesaria del Estatuto en Madrid.
- Sacralización del proceso estatuyente y coranización del texto»<sup>537</sup>.

---

<sup>535</sup> TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *Génesis del Estatuto de Gernika*, Instituto Vasco de Administración pública, Oñati, 1991, pp. 116-117.

<sup>536</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, p. 12.

<sup>537</sup> *Ibíd.*, p. 13.

La actitud de los líderes políticos regionales tampoco ayudó a mejorar estas percepciones del Ministro. Desde que los textos fueron depositados en las Cortes habían transcurrido cuatro meses en los que el clamor autonómico de las regiones históricas se debatió entre la ilusión y la impaciencia. La consecución rápida del Estatuto se convirtió en la gran promesa electoral de las fuerzas nacionalistas en Cataluña y el País Vasco. Tras las elecciones de 1979 los líderes políticos aumentaron la presión sobre el Gobierno para que accediese a su rápida tramitación. Se sucedieron entonces las manifestaciones en las calles, los actos pro estatuto y las visitas a la Moncloa de líderes nacionalistas<sup>538</sup>. La tardanza del Gobierno en iniciar los trámites se denunció como falta de voluntad autonómica, creando un clima de desprestigio de la gestión gubernamental que llevó a interpretar que el Gobierno de UCD quería aplazar la concesión de la autonomía a Cataluña y el País Vasco<sup>539</sup>. El proceso, como señalaba Pérez-Llorca en su informe, se «sacralizó».

### ¿Restauración, sustitución o reforma?

En esos primeros meses al Ejecutivo se le plantearon dos grandes problemas en lo referente a los estatutos. El primero era qué hacer con los dos anteproyectos. A la particularidad de su redacción se unía que las Cortes habían sido disueltas el mismo 29 de diciembre de 1978 y que, además, ya habían transcurrido los dos meses de plazo que contemplaba la Constitución para que fuesen tramitados. Esto planteaba la posibilidad de invalidar los textos, lo que obligaría a una nueva redacción más ajustada al texto constitucional. Pero la urgencia autonómica era un clamor incesante al que se unía la esperanza en

---

<sup>538</sup> Uno de los actos más significativos fue la celebración del Aberri Eguna el 15 de abril de 1979, donde, además del apoyo a los presos vascos, se pidió «Autonomía hoy, independencia mañana», cfr. MUÑOZ ALONSO, Alejandro, *El terrorismo en España...*, p. 163. En Barcelona, tras una manifestación el 22 de abril, Jordi Pujol instó al envío masivo de telegramas a Suárez desde todos los ayuntamientos de Cataluña solicitando la urgencia autonómica y el apoyo al Estatuto. En mayo, varios ayuntamientos del País Vasco también celebraron plenos extraordinarios donde certificaron su apoyo al Proyecto de Estatuto, la petición de acercamiento de los presos, la retirada de fuerzas del Estado, etc. Las Juntas Generales de Guipúzcoa emitieron un escrito en el que se afirmaba que desde la óptica vasca no se consideraba que el proceso democratizador hubiese entrado en su fase fundamental mientras las libertades del pueblo vasco no fuesen reconocidas. «No habrá reconciliación hasta que no consigan sus instituciones de autogobierno». Cfr. escrito de Javier Aizarna Azula sobre escrito enviado por las Juntas Generales de Guipúzcoa tras su reunión el 22 de abril de 1979, AGUN/ AF/141/090. Y documentos de apoyo al proyecto de Estatuto por las Juntas Generales de Álava y la Diputación Foral de Guipúzcoa, AGUN/ JPPL/263/012/19/1.

<sup>539</sup> «La decisión de UCD de no sumarse a la manifestación para apoyar la exigencia de una rápida negociación del Estatuto de Cataluña y el deterioro de la imagen del honorable Tarradellas al secundar la posición del partido del Gobierno ha dado pie para que algunos sospechen que el Gobierno acaricia la idea de aplazar las autonomías catalana y vasca», *El País*, 29 de abril de 1979.

que la consecución de la autonomía podría aplacar la violencia del terrorismo etarra. Por esas mismas fechas la prensa se hizo eco de la posibilidad de restaurar el Estatuto de 1932 para Cataluña y el de 1936 para el País Vasco<sup>540</sup>. Esto respondió a una propuesta del Ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, que, partidario de mantener la calma en una cuestión tan delicada como la autonómica, propuso reimplantar los Estatutos de la República de manera temporal, hasta que se contase con el contexto político y legislativo adecuado para una tramitación segura de nuevos textos<sup>541</sup>. La propuesta fue descartada desde el Gobierno: la opción ya se les había planteado a los partidos nacionalistas durante la etapa constituyente y éstos la habían rechazado<sup>542</sup>.

Se decidieron entonces por tramitar los textos ya presentados, lo que les enfrentó al problema de encontrar una fórmula que satisficiera por igual a vascos y catalanes<sup>543</sup>. Ambos presionaban para ser los primeros en ser tramitados, eran conscientes de que lo que sucediese con el primero influiría notablemente sobre el segundo, y ninguno quería condicionantes. En una reunión entre Suárez y los principales líderes catalanes, Jordi Pujol (CIU), Joan Reventós (PSC-PSOE), Jordi Solé Tura (PSUC), y Antón Cañellas (CC-UCD), Suárez les insistió en que lo importante eran los resultados, «que el Estatuto se consiguiese pronto y eficazmente, y que la cuestión procesal no se sacralice ni se convierta en un problema de tensión política ni publicística»; les pidió ayuda para «preservar un clima de serenidad y reflexión por parte de todos» y les recordó que lo importante era el respeto a la Constitución y evitar cualquier tipo de gesto

---

<sup>540</sup> Curiosamente fue la restauración del Estatuto vasco la que obtuvo un mayor eco mediático, y aunque esta posibilidad también se planteó para Cataluña, su eco en la prensa fue menor, *La Vanguardia*, entrevista a Manuel Ortíz, *conseller* de Gobernación de la Generalitat, 29 de abril de 1979 p. 22. «*El Gobierno estudia la restauración del Estatuto vasco del 36*»; «El Estatuto del 36 para salvar a Euskadi», *Diario 16*, 27 de abril de 1979, portada. «*LA UCD vasca apoya la reposición del Estatuto del 36*», «*El PNV aceptaría el Estatuto del 36*», *El País*, 29 de abril de 1979.

<sup>541</sup> COSGAYA GARCÍA, Jaime, *Antonio Fontán Pérez (1923-2010), una biografía política...*, p. 461; «Antonio Fontán y el proceso autonómico: una hoja de ruta desestimada», *Nueva Revista de política, cultura y arte*, n.º 150, noviembre 2014, pp. 148-159.

<sup>542</sup> Entrevista con José Pedro Pérez Llorca, 24 de abril de 2015. En la prensa de la época se puede rastrear también algún indicio en este sentido, como por ejemplo las declaraciones de T. Benegas, secretario general del PSOE de Euskadi: «No apoyaremos el Estatuto del 36 si se trata de una maniobra dilatoria», *El País*, 2 de mayo de 1979.

<sup>543</sup> La prensa acusó entonces a José Pedro Pérez-Llorca, y a Óscar Alzaga, de mantener las posturas más «duras e inflexibles» respecto a los contenidos de los Estatutos. Algo que fue negado por los presentes, que firmaron una nota aclarando la decisión tomada por el partido: «Es inexacto que se adoptaran acuerdos mayoritariamente, todos los acuerdos fueron tomados por unanimidad. No es tampoco exacto que en la reunión se produjera un enfrentamiento entre pretendidas líneas o posturas más o menos duras. Es absolutamente inexacto que los Sres. Pérez-Llorca y Alzaga se significaran por posiciones más duras o posturas inflexibles». Nota conservada en el archivo, 11 de junio de 1979, AGÜN/JPL/263/100. Las noticias en *El País*: «El Gobierno y UCD aceptan el Estatuto de Guernica como instrumento de trabajo», por Soledad GALLEGU DÍAZ, 10 de junio de 1979.

que pudiese ser interpretado por los vascos como inamistoso o una lesión de derechos. A fin de cuentas, ellos habían depositado antes el texto<sup>544</sup>. Pero, fruto de la presión recibida, especialmente por parte catalana, UCD terminó por proponer una enmienda al Reglamento del Congreso que permitiese tramitar al tiempo los dos textos<sup>545</sup>. Con esto sortearon los primeros obstáculos en relación con los trámites, pero quedaba el segundo problema, aún más peliagudo: el contenido de los anteproyectos.

### El estudio de los textos

Desde el Ministerio de Presidencia Pérez-Llorca envió los textos a los titulares del resto de Ministerios, recabando opiniones e informes. Solicitó también un informe al Centro de Estudios Constitucionales y a varios expertos en materia constitucional y administrativa<sup>546</sup>. El estudio se hizo a fondo y con detalle y Pérez-Llorca se implicó personalmente en ello<sup>547</sup>.

Los informes y comentarios confirmaron que los anteproyectos de los Estatutos abundaban en imprecisiones jurídico-técnicas e incurrieron en numerosas inconstitucionalidades, siendo una de las más graves la cuestión de la soberanía: ambos proyectos la hacían emanar del pueblo catalán y vasco res-

---

<sup>544</sup> «Líneas de la conversación del presidente del Gobierno con los dirigentes catalanes», AGUN, 263/015/7. El documento no está fechado, pero recoge el contenido de una reunión de Suárez con los políticos catalanes de las mismas características que la recogida por la prensa de la época el día 14 de mayo de 1979, *El País*, 15 de mayo de 1979.

<sup>545</sup> Fue aprobada el 30 de mayo de 1979, pero como no era posible que la Comisión Constitucional emitiera un dictamen simultáneo de ambos textos se acordó que esta «estudiase en primer lugar el informe del Estatuto Vasco, suspendiéndose la tramitación del catalán durante el tiempo que durasen los debates de la Comisión, que en todo caso no será superior a cinco semanas», «Solución ofrecida al problema planteado por la Disposición Transitoria VI», AGUN/JPPL/263/015/7.1, p.1. Cataluña había pedido con insistencia la simultaneidad en el proceso. Después de la reunión de mayo Jordi Pujol reunió a todos los portavoces de los grupos parlamentarios para redactar un escrito instando a Suárez a tomar una decisión rápida sobre el asunto. Cfr. «Jordi Pujol quiere acelerar una decisión sobre el Estatuto», *El País*, 24 de mayo de 1979.

<sup>546</sup> Buena parte de estos documentos se conservan en el archivo de Pérez-Llorca, correspondientes a los meses de mayo y junio de 1979, AGUN/JPPL/263/100.

<sup>547</sup> Pérez-Llorca llegó a desplazarse a Cataluña para estudiar allí el texto catalán, como da cuenta una carta del diputado catalán centrista Antonio Faura, que el 24 de abril de 1979 le escribió: «En el marco del partido a nivel catalán creo sinceramente que nos estamos equivocando. No hay claridad en los planteamientos políticos globales para Cataluña, ni quizá tampoco voluntad para querer interpretar los pocos y confusos que emanan. (...) En otro orden de cosas, me causa asombro observar cómo desde Madrid se potencia a aquellos que ni tan siquiera aceptaron tu presencia en Barcelona cuando acudiste a colaborar con nosotros en el estudio del proyecto de Estatuto. La frase de un alto cargo de "hay que ser generosos con ellos" me obliga a pensar que estamos funcionando como en los mejores tiempos y que lo importante no es el afán de servicio a una idea sino la vía de la contestación como fórmula mágica para practicar el alpinismo sin riesgo. Yo no sirvo para esto», AGUN/JPPL/263/003/1.

pectivamente, demostrando con ello una concepción de la autonomía que no se ajustaba con la idea constitucional<sup>548</sup>. Esa concepción se plasmaba también en otras atribuciones, como la administración de la Justicia, la Seguridad Pública o las competencias de Hacienda y Educación, ámbitos donde los proyectos estatutarios reflejaban un planteamiento exclusivamente nacionalista que reducía al mínimo la presencia y la acción del Estado<sup>549</sup>.

El núcleo del problema lo constituían las competencias. En algunos casos los textos atribuían a las Comunidades competencias en materias que precisa-

---

<sup>548</sup> Algunos artículos de los anteproyectos propiciaban una interpretación de la autonomía como soberanía. Los comentarios a los textos de Ferrando Badía o Francisco Rubio Llorente incidieron en que la única soberanía originaria era la española, y que las autonomías no eran un tipo de pacto entre entes soberanos sino la cesión de prerrogativas de autogobierno a las Comunidades por parte del Estado: «Este precepto es anticonstitucional [art. 1 del anteproyecto catalán] por la sencilla razón de que los poderes de la Generalitat no emanan del pueblo catalán, sino de la soberanía nacional. Lo contrario sería reconocer a Cataluña un poder originario, constituyente, es decir ser una nación con vocación estatal». Comentarios de Ferrando Badía, «Informe sobre el anteproyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña», AGUN/JPPL/263/100, p. 3.

«En el artículo 1 proponía hacer alguna referencia a las provincias y sustituir el término nación por el de nacionalidad, como expresión de su nacionalidad común ... “o de su pertenencia a una misma nacionalidad”; el artículo 8.1 debe eludir la expresión “ciudadanos de Cataluña”, pues es claro que no existe una ciudadanía catalana. La fórmula podría ser: “Ciudadanos españoles, los catalanes son...”, etc.», p. 1, Comentarios sobre la Constitucionalidad del Estatuto, Francisco Rubio Llorente, 20 de mayo de 1979, AGUN/JPPL/263/100.

El estudio del Estatuto vasco se realizó de manera simultánea y con resultados similares que se consideraron contrarios a algunos de los preceptos constitucionales. Para un estudio en profundidad del caso vasco remitimos a los trabajos de TAMAYO, Virginia, *Génesis del Estatuto de Gernika*, y *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975-1979*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1994.

<sup>549</sup> Algunos comentarios sobre artículos variados:

«El proyecto de Estatuto se equivoca totalmente en materia de Justicia, la justicia es función exclusivamente estatal», Comentarios, Meroño, al Estatuto del País Vasco, AGUN/JPPL/263/012/6; Comentarios del Ministerio de Justicia al Proyecto del Estatuto de Autonomía País Vasco, Estatuto País Vasco, 263/012/10.

«Las competencias atribuidas en materia de industria, condicionarían futuros planes. Es preciso clarificar los artículos referentes a seguridad pública. El Título de Hacienda debería ser pospuesto a la promulgación de la Ley Orgánica del art. 157 de la Constitución, «único medio para crear un marco aceptable para la negociación». Comentario sobre la constitucionalidad del Estatuto, Francisco Rubio Llorente, AGUN/JPPL/263/100, p. 3.

La cuestión provincial también fue un tema conflictivo en el Estatuto de Sau. En un informe conservado en el Archivo de Antonio Fontán se decía que: «Pese a lo dispuesto en el artículo 141 de la Constitución, el Proyecto catalán ignora olímpicamente la institución provincial, y además de la redacción de los títulos preliminar y tercero se desprende claramente el propósito de eliminar a la provincia, que es una “entidad local con personalidad jurídica propia” de la vida política catalana». Informe del anteproyecto del estatuto de autonomía de Cataluña. Archivo Antonio Fontán, AGUN/AF/24/3/1.

La Secretaría General Técnica del Ministerio también realizó un amplio estudio artículo por artículo desde una perspectiva técnico jurídica, realizando sus comentarios y observaciones a la vista de la Constitución «bien porque se oponen de manera clara y radical a ésta, bien por ofrecer, al menos, dudas sobre las consecuencias y alcance de que la regulación en ellos contenida no se adecue a una determinada interpretación de las normas de aquella», Comentario al Estatuto Vasco, AGUN/JPPL/263/012/11. Secretaría General Técnica Gabinete Ministerio para las Regiones.

ban de leyes orgánicas aún inexistentes en el marco español, como era el caso de la Ley de Seguridad Ciudadana, el Poder Judicial, la Enseñanza o La Hacienda. En otros casos las competencias atribuidas interferían con las reservadas al Estado en el artículo 149 de la Constitución, y otras aparecían atribuidas de manera inconstitucional o técnicamente deficiente. Lo que parecía quedar claro era que ambos estatutos aspiraban a obtener el máximo techo competencial posible y que para ello habían asumido todo lo que excedía a las materias tal y como éstas aparecían acotadas en la Constitución<sup>550</sup>. Con ese fin emplearon una técnica que Jordi Solé Tura, que además de ponente constitucional también formó parte de la asamblea que redactó el texto de Sau, definió como «sacar el negativo de la Constitución»<sup>551</sup>. El resultado fue un reparto prolijo y farragoso donde todas las indefiniciones constitucionales habían sido aprovechadas en favor de las Comunidades autónomas, unilateralmente y mediante un procedimiento que había excluido al Estado central.

El Director del Centro de Estudios Constitucionales, Francisco Rubio Llorente, en su comentario, además de indicar algunas de las objeciones que esta atribución de competencias presentaba, añadía que era indispensable la negociación «aunque sólo sea para dejar establecido con claridad el contenido del precepto»<sup>552</sup>. Otro informe de Tomás Ramón Fernández, Catedrático de Derecho Administrativo, se pronunció en términos parecidos, alertando sobre las repercusiones que podría tener el texto catalán:

«Se mueve en el terreno de los matices y que pretende, sin duda, llevar a sus últimas consecuencias el principio autonómico, lo cual es ciertamente positivo, pero que puede, quizás, en su día propiciar interpretaciones abusivas de ese principio en determinados casos»<sup>553</sup>.

Los dictámenes que emitió el Centro de Estudios Constitucionales coincidieron en concluir que ambos textos reflejaban más «el desideratum de las fuerzas políticas que los habían promovido que el resultado de un análisis

---

<sup>550</sup> Informe de la Secretaría General Técnica, Ministerio para las Regiones, AGUN/JPPL/263/100.

<sup>551</sup> «Se empleó una técnica jurídica sencilla, cuyo principio fundamental era lo que yo llamaría “sacar el negativo de la Constitución”. Así, por ejemplo, al amparo del artículo 147 y del concepto de competencia exclusiva establecido por el apartado tercero del artículo 149 de la Constitución, se atribuyeron a la Generalitat de Cataluña como competencias exclusivas todas las del artículo 148. Asimismo, se delimitaron uno a uno todos los niveles competenciales enumerados en el artículo 149, asumiendo como competencias exclusivas de la Generalitat los niveles que dicho artículo no atribuía exclusivamente al Estado». Cfr. SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos...*, p. 113.

<sup>552</sup> «Comentario sobre la constitucionalidad del Estatuto», Francisco Rubio Llorente, AGUN/JPPL/263/100, p. 2.

<sup>553</sup> Comentarios al Estatuto catalán, Tomás Ramón Fernández, 22 de mayo de 1979, p. 1 Tomás Ramón Fernández, AGUN/JPPL/263/100, p. 1.

imparcial establecido por la Constitución». Y, puesto que el proceso estatutario poseía un marcado carácter negocial, los anteproyectos debían ser considerados como «documentos iniciales llamados a abrir esa negociación»<sup>554</sup>.

El Ministro de Presidencia vio reafirmada su postura: los anteproyectos presentaban numerosas deficiencias e inconstitucionalidades generadas por la falta de visión global del Estado y por la dialéctica exclusivamente nacionalista que había impregnado el proceso. El tiempo urgía y los plazos apremiaban, pero iba a ser preciso reformar los textos para que éstos encajasen en el marco constitucional. Pero también llegaron al Ministerio propuestas que diferían un poco de estas interpretaciones. El Ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, ya había mostrado en otras ocasiones una interpretación algo más amplia de la letra constitucional. Se conservan algunas de sus propuestas, en las que llegó a ofrecer textos alternativos para la negociación de algunos de los artículos de los Estatutos<sup>555</sup>.

Joaquín Garrigues Walker, desde su puesto como Ministro Adjunto, también envió una larga carta a Pérez-Llorca explicando que, según su punto de vista, el artículo del anteproyecto vasco referido a la Educación, «está ajustado a la Constitución»<sup>556</sup>. Era cierto que la Comunidad autónoma se atribuía «la competencia exclusiva en materia de enseñanza (con una cierta indefinición de contenido concreto)»; pero también era cierto que como tal no aparecía incluida en el listado de materias que los artículos 148 y 149 de la Constitución recogen como competencias de las Comunidades y del Estado respectivamente, por tanto se podría aplicar el precepto constitucional que indica que «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos»<sup>557</sup>. Eran este tipo de «agujeros» o «imprecisiones» constitucionales los que habían sido empleados por los parlamentarios nacionalistas para obtener un Estatuto de máximos. Las interpretaciones, era evidente, podían forzar-

---

<sup>554</sup> Dictamen sobre el Estatuto de Cataluña del Centro de Estudios Constitucionales, AGUN/JPPL/263/015/3, p. 4.

<sup>555</sup> Reincidió sobre el problema de las competencias: «Es claro que desde el momento en que la Constitución autoriza la existencia de policías autónomas no se puede sostener que la seguridad pública sea materia exclusiva del Estado. Salvo que dichas policías se dediquen al noble arte de los bolillos, claro está». Informe sobre los motivos de desacuerdo al Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña presentado por UCD (redactado por Antonio Fontán). 23 de junio de 1979, AGUN/AF/025/1/5.1; Textos alternativos al Estatuto del País Vasco, 11 de julio de 1979, AGUN/JPPL/263/013/12.

<sup>556</sup> Carta de Joaquín Garrigues Walker a José Pedro Pérez-Llorca el 11 de junio/julio? de 1979, AGUN/JGW/256/009/16. El mes aparece confuso en el documento. Si fue en junio, Garrigues le envió la carta durante la fase de estudio de los textos; si fue en julio lo hizo en pleno proceso negociador entre Pérez-Llorca y los nacionalistas vascos, donde la cuestión educativa se reveló clave.

<sup>557</sup> Artículo 149.3 de la Constitución Española.

se hasta el infinito, y mientras que para Pérez-Llorca ahí radicaba el problema, para otros miembros del gabinete centrista ahí radicaba la solución.

Garrigues concluía su carta al Ministro de Presidencia con unas palabras que muestran la distinta visión de ambos ante el problema:

«En cuanto a tu preocupación sobre el propósito final que anima a los vascos que discuten con vosotros este proyecto ya sabes que no la comparto. Puede ser que haya efectivamente quien piense que éste es un paso previo, un camino hacia la independencia. Yo creo, por el contrario, que a medida que los vascos, como país y nacionalidad del Estado español, empiecen a ejercer las competencias que les trasfiere el Estado central se irán soldando los vínculos de la unidad nacional porque irán perdiendo los recelos acumulados de tantos años de incomprendiones. Podrás decir que ésta es una apuesta a ciegas, un voluntarismo, una declaración de intenciones por mi parte. Y yo seguiré pensando que tal apuesta es la otra, la de quienes creen que éste es el principio del fin. La historia nos dirá pero en todo caso si los vascos todos o por mayoría abrumadora un día deciden que no quieren ser españoles acabarán por las buenas o por las malas ganándonos la guerra»<sup>558</sup>.

Era toda una apuesta con la historia que demuestra el calado de lo que se discutía.

## Los Motivos de Desacuerdo

Finalmente, el día 12 de junio de 1979 se inició la tramitación de los Estatutos<sup>559</sup>. Tras su publicación en el *BOE* se abrió el periodo de presentación de enmiendas a los textos por parte de los distintos grupos parlamentarios. A esta fase le sucedía el estudio de los textos en la Comisión Constitucional del Congreso, que nombró para ello una Ponencia Mixta formada por representantes de los grupos parlamentarios y de las Asambleas vasca y catalana. Éstos negociarían hasta llegar a un acuerdo sobre los estatutos. Lo acordado en Comisión sería refrendado por el pueblo vasco y catalán y, posteriormente, los Estatutos serían ratificados por el Pleno de las Cortes con rango de Leyes Orgánicas<sup>560</sup>.

Desde UCD se comenzaron a redactar las enmiendas del grupo centrista a los proyectos, que fueron conocidas como los Motivos de Desacuerdo. Tres

---

<sup>558</sup> Carta de Joaquín Garrigues Walker a José Pedro Pérez-Llorca el 11 de junio/julio? de 1979, AGUN/JGW/256/009/16.

<sup>559</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 12 de junio de 1979, Serie H, n.º 8-I y 9-I.

<sup>560</sup> Este era el camino que se iniciaba siguiendo lo previsto en el artículo 151 de la Constitución y en la Disposición Transitoria segunda.

ministros se encargaron de la coordinación de estos trabajos: José Pedro Pérez-Llorca, Antonio Fontán y Rafael Arias-Salgado. Pérez-Llorca fue partidario de elaborar unos motivos de desacuerdo «muy acerados, muy fuertes», que señalaran con rigor jurídico todos los aspectos en los que los Estatutos no eran compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución de 1978<sup>561</sup>. Sobre ellos vertió muchos de los resultados del estudio de los textos que había realizado desde su Ministerio en los meses anteriores.

Por su parte, Adolfo Suárez inició una intensa ronda de acercamiento con los líderes nacionalistas para tantear la posibilidad de negociación<sup>562</sup>. En una nota redactada tras una de esas “reuniones exploratorias” entre Suárez y el líder de CIU, Jordi Pujol, se percibe que desde el primer momento quedó patente la complejidad del proceso:

«Habrá una negociación difícil que puede llegar a ser muy seria en materias de cultura y educación. Sus comentarios ponen de manifiesto que, si bien asumen la Constitución en su integridad y en su techo colocan el techo del Estatuto, entienden que el Estatuto presentado ya está rebajado en origen y por tanto deja muy pocas posibilidades para la rebaja en Madrid. (...) En todo caso se muestran permeables a introducir algunas mejoras de lenguaje y a considerar los temas de seguridad pública y poder judicial, e incluso, en menor grado, el tema de hacienda»<sup>563</sup>.

Se mencionan también: «Grandes dificultades en enseñanza y cultura. A [*sic*] estos temas su visión es que la Generalitat debe ser el último poder público con competencias efectivas en dichos temas»<sup>564</sup>.

Suárez se reunió también con Garaicoechea, que días antes había declarado que el Estatuto de Guernica era la única vía de normalización de la vida en Euskadi<sup>565</sup>. Se había ofrecido incluso a negociar con ETA a través de su brazo político, Herri Batasuna, que por aquellos días anunció también su decisión de redactar un Estatuto de autonomía propio<sup>566</sup>. Al salir de la Moncloa, Garaicoechea señaló únicamente la comprensión manifestada por el Presidente Suárez<sup>567</sup>.

---

<sup>561</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>562</sup> En el País Vasco nueve partidos y coaliciones lanzaron una campaña en apoyo del Estatuto de Guernica, al que consideraban «la única vía de normalización de la vida en Euskadi». Los responsables de esa campaña fueron el PNV, PSOE, Euskadiko Ezkerra y el PCE. «El Estatuto, en opinión de los firmantes del manifiesto, recoge una amplia capacidad de autogobierno, reintegra los derechos nacionales de Euskadi y abre vías de solución política a nuestros problemas más agudos». Cfr. «UCD puede definirse hoy sobre los estatutos vasco y catalán», *El País*, 19 de junio de 1979.

<sup>563</sup> Reunión exploratoria sobre el Estatuto Catalán con CIU, AGUN/JPPL/263/015/7.

<sup>564</sup> *Ibíd.*

<sup>565</sup> «Trabajaremos para poner en orden el País Vasco», *El País*, 9 de junio de 1979.

<sup>566</sup> «UCD puede definirse hoy sobre los estatutos vasco y catalán», *El País*, 19 de junio de 1979.

<sup>567</sup> *La Vanguardia*, 22 de junio de 1979, p. 7.

La defensa de los textos de Sau y de Guernica por parte de sus parlamentarios derivó en una particular actitud ante el procedimiento de tramitación de los textos que también describe Pérez-Llorca en su informe:

«Este dato, unido al esquema pactista que previsto en la Constitución para la tramitación de dichos estatutos, convertía la discusión estatutaria en una confrontación del bloque “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 el 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»<sup>568</sup>.

Se percibe de nuevo la preocupación de Pérez-Llorca por la falta de visión de Estado que rodea al proceso. Este fue el ambiente que rodeó a la redacción de las enmiendas por parte de los distintos grupos y que envolvió también las negociaciones posteriores. Tras numerosos borradores, trabajados y discutidos por la ponencia creada en UCD, los Motivos de Desacuerdo estuvieron listos. Los documentos comprendieron entre 17 y 23 enmiendas que afectaban a gran parte del articulado<sup>569</sup>. En el preámbulo de ambos documentos se dejó claro su sentido: «Las pautas y referencias de la negociación han de estar en el documento político fundamental: la Constitución. Sin la cual las autonomías no tendrían sentido político, ni la base conceptual y legal precisa»<sup>570</sup>. De ahí la minuciosidad y la precisión con la que detallaron todos los aspectos de los anteproyectos que consideraban contrarios o imprecisos.

Antes de hacer públicos los Motivos de Desacuerdo, Suárez quiso presentárselos en persona a los líderes de las distintas fuerzas políticas y a los miembros de su propio partido. El objetivo de esta operación fue asegurarse de que no se interpretaban como una oposición a los estatutos sino como lo que realmente eran: un itinerario para guiar las pautas de negociación y los reajustes que se requerían. Fueron muchas las reuniones que se celebraron en la

<sup>568</sup> Informe José Pedro Pérez-Llorca a Suarez, marzo 1980, AGUN/JPL/263/031/5, p.14.

<sup>569</sup> Las enmiendas se clasificaron según las materias afectadas, como por ejemplo: Soberanía indivisible del pueblo español; Igualdad de derechos y obligaciones, Lenguas, alteración de límites provinciales, política económica, Hacienda, competencias de la Comunidad autónoma, organización de los poderes, etc. Cfr. Motivos de Desacuerdo a los estatutos vasco y catalán, AGUN/263/013/8 y 027/2.

<sup>570</sup> Motivos de Desacuerdo al Estatuto del País Vasco, AGUN/JPL/263/013/8.

Moncloa a lo largo de aquellas primeras semanas del mes de junio. Felipe González manifestó su desagrado y calificó la postura de UCD de «jurisdiccio-nista», añadió que no era necesario ningún tipo de acuerdo previo en materia autonómica entre los grandes partidos y declaró que «lo deseable es llegar a acuerdos políticos, bien por unanimidad bien por mayoría», su conclusión era que los estatutos debían acordarse en las Cámaras parlamentarias»<sup>571</sup>.

Santiago Carrillo se mostró más perceptivo a un «acuerdo de conjunto» en materia autonómica. Ambos partidos, PCE y PSOE no habían presentado grandes objeciones a los anteproyectos, únicamente el Partido Andalucista se posicionó frente a algunos asuntos, como la inmigración o la cultura, con las miras puestas ya en su propio proyecto estatutario. Coalición Democrática, por su parte, había redactado ya sus propios motivos de desacuerdo, aunque su propuesta era aplazar la discusión de los estatutos hasta que las Cortes hubiesen aprobado las leyes orgánicas que iban a condicionar sus contenidos<sup>572</sup>. Los centristas catalanes y vascos también fueron llamados a la Moncloa, algunos de ellos manifestaron su sorpresa inicial al ver el número de enmiendas, sin embargo, la actitud general fue de aceptación y de confianza en el partido<sup>573</sup>.

El 22 de junio se produjo una filtración a la agencia EFE de los motivos de desacuerdo de UCD. Tras la sorpresa inicial las reacciones no se hicieron esperar ante lo que desde la oposición se calificó como «una actitud inexplicable por parte del partido centrista»<sup>574</sup>. En plena crisis, Suárez convocó una nueva reunión con los parlamentarios de UCD el día 23 de junio en la que José Pedro Pérez-Llorca se encargó de presentar los textos, comentar en profundidad los motivos de desacuerdo y aclarar que el objetivo era el ajuste con el texto constitucional y no un recorte sistemático.

No todos compartieron sus planteamientos y el grupo parlamentario de UCD se dividió entre quienes defendían una solución «política» del problema y quienes abogaban por la necesidad de velar por la constitucionalidad de los textos como vía de solución al conflicto político. Entre los primeros se encontraba Miguel Herrero, que calificó como «deleznable» la actitud del partido;

---

<sup>571</sup> «El PSOE dividido sobre la presentación de “desacuerdos” con los proyectos de Estatuto», *El País*, 21 de junio de 1979.

<sup>572</sup> «El PCE está abierto a un “acuerdo de conjunto” sobre los Estatutos», *El País*, 21 de junio de 1979.

<sup>573</sup> «Los catalanes tenemos un gran sentido de la negociación. Cualquier planteamiento de UCD mejorará el Estatuto, porque UCD tiene una auténtica voluntad autonómica» declaró Antoni Faura, uno de los diputados por Tarragona y secretario general del grupo centrista del Congreso. «Suárez estudió con los centristas catalanes “los motivos de desacuerdo con el Estatuto», *El País*, 22 de junio de 1979.

<sup>574</sup> Declaraciones de Joan Raventós, «Preocupación y esperanza en Cataluña», *ABC*, 23 de junio de 1979.

según él la aproximación al problema era demasiado «jurídica» y poco «política»<sup>575</sup>. Él mismo redactó unos nuevos motivos de desacuerdo para el estatuto vasco, reducidos a un solo folio, indicando que lo fundamental era la negociación política con el PNV. Antonio Fontán también realizó una dura crítica a los motivos presentados para el texto catalán, los calificó de «harto generales», «sin fundamento en la postura de UCD». Al igual que Herrero, propuso que se simplificaran las posturas, y acusó al documento de mostrar un peligroso aire de prevención respecto a Cataluña que podría hacer resurgir «la vertiente más amarga de la cuestión catalana»<sup>576</sup>. Joaquín Garrigues y Francisco Fernández Ordóñez también se unieron a la oposición y propusieron, a imitación de la izquierda, redactar «motivos de acuerdo»<sup>577</sup>. También se mostraron en contra Jaime Gracia Añoveros, Luis González Seara, Íñigo Cavero, etc.

Entre los defensores de la opción «constitucionalista», que apostaba por basar la negociación y la aprobación de los estatutos en el ajuste preciso de los textos a la Constitución, se encontraban Pérez-Llorca, Arias-Salgado y Abril Martorell. Esta opción no implicaba ni olvidar la dimensión política que poseían ambos textos ni la necesidad de negociar con los nacionalistas. Al contrario, se suponía. Como recordará Pérez-Llorca años más tarde: «Si se estaban tramitando los Estatutos y no presentábamos unos motivos de desacuerdo ¿de qué negociábamos?, no podríamos negociar. Además, ¿qué más solución política que pactar un Estatuto?»<sup>578</sup>. Sus argumentos terminaron por imponerse, no sin dejarle el regusto amargo de cierta deslealtad y crispación en el seno del partido. El 25 de junio UCD publicó de manera oficial los Motivos defendidos por los «constitucionalistas» con una rueda de prensa en la que Rafael Arias-Salgado remarcó que con ellos el Gobierno manifestaba su clara voluntad «de negociar hasta el límite para llegar a un acuerdo, defender y respetar la Constitución, alcanzar los máximos niveles de Gobierno para las autonomías y perfilar un Estatuto de derecho autonómico moderno capaz de defender los intereses generales de la Comunidad española»<sup>579</sup>. Las reacciones que suscitaron las enmiendas centristas se entienden en la clave de confrontación región frente a Estado ya descrita por Pérez-Llorca, que caló con fuerza en la opinión pública. Los motivos se entendieron como un intento de recortar los

<sup>575</sup> HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío...*, p. 194.

<sup>576</sup> Nota a los motivos de desacuerdo de Antonio Fontán, AGUN/ AF/141/025/1/6.

<sup>577</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015. El grupo comunista presentó los «motivos de acuerdo».

<sup>578</sup> *Ibíd.*

<sup>579</sup> *La Vanguardia*, 26 de junio de 1979, p. 10.

Estatutos y como un desprecio del Gobierno a la voluntad autonómica. Pujol afirmó estar dispuesto a «romper la baraja» si el Gobierno se mantenía firme en esa postura «de clásica mentalidad centralista»<sup>580</sup>.

Este hecho afectó de manera especial a los centristas de Cataluña. Como catalanes habían participado en la redacción del anteproyecto y habían votado favorablemente en el pleno que lo aprobó. En el conjunto del panorama político catalán, de ellos dependía que en esos momentos Cataluña no se constituyese como un bloque monolítico «de oposición hiper-crítica» hacia el Gobierno por el asunto del Estatuto<sup>581</sup>. Y de la postura que adoptasen dependía también la credibilidad como partido político de centro de cara a las futuras elecciones al Parlamento Catalán. Los centristas de Cataluña se encontraron ante la delicada situación de tener que respaldar la iniciativa de UCD sin aparecer por ello ante la opinión pública catalana como la opción “anti-estatut” y debían hacerlo demostrando algún tipo de iniciativa o voz propia como centristas catalanes<sup>582</sup>. Para ello, el día 26 de junio el Comité de Govern de Unió de Centre de Catalunya emitió un comunicado a sus militantes. En él insistieron en su postura autonomista y en la defensa del Estatuto para Cataluña, recordando al mismo tiempo la necesidad de que el Estatuto fuese sólido, constitucional y acordado entre las distintas opciones políticas cuya convivencia debería regir dentro del marco político español. Y aclaraban que la tensión entre Cataluña y el Gobierno había que entenderla como propia de un proceso de descentralización en el que el Gobierno tenía el deber y la responsabilidad de intervenir y de velar por el procedimiento, pues lo que estaba en juego era la transformación en profundidad del Estado<sup>583</sup>. La postura de los centristas catalanes cerró filas en torno al Gobierno de Madrid y apostó por la negociación. Lo mismo hicieron los centristas vascos. Sin duda alguna la negociación

---

<sup>580</sup> *La Vanguardia*, 24 de junio de 1979, p. 5. Declaraciones de Jordi Pujol: «No valdrá la pena negociar si UCD mantiene su postura», «Un menosprecio para Cataluña», «El Estatut debe ser Constitucional, pero ha de llegar hasta el mismo techo de la Constitución».

<sup>581</sup> Informe de Unió de Centre de Catalunya, 18 de julio de 1978, AGUN/JPPL/263/015/8. En el Informe se recogía la estrategia de los centristas catalanes ante las negociaciones del Estatuto, con el objetivo de que fuesen entendidas por UCD y de salir al paso de la información difundida por la prensa sobre tensiones entre los centristas catalanes y el partido en Madrid.

<sup>582</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>583</sup> Manifiesto de UCC a sus militantes, 26 de junio de 1979, AGUN/JPPL/263/015/8. En ese mismo documento denunciaban la demagogia que se había desatado con ocasión de los motivos de desacuerdo y alertaban de los peligros que entrañaba, para Cataluña en particular y para la democracia en general, presentarlos como una «oposición» al proyecto de Sau. No eran un peligro, eran un método de negociación en el marco de un proceso de descentralización y no en el de una lucha ideológica.

era para ellos la oportunidad de obtener el consenso catalán en torno al Estatuto, consenso que, según ellos, no había estado presente en Sau<sup>584</sup>.

### La negociación de los estatutos del País Vasco y Cataluña

El siguiente escalón de los trámites fue el estudio de los textos por la Ponencia Mixta, con el fin de acordar el texto definitivo que después sería aprobado y sometido a referéndum. Del 2 al 17 de julio le tocó el turno de estudio al Estatuto de Guernica, después, como se había convenido, del 20 de julio al 7 de agosto, al de Sau.

El 2 de julio una primera lectura del texto vasco puso de nuevo sobre el tapete las fricciones entre el anteproyecto y las enmiendas planteadas desde el partido del Gobierno. Los temas conflictivos se aparcaron y muy pronto se vio que existía el riesgo de no llegar al acuerdo en el plazo previsto<sup>585</sup>. El recuerdo de la actitud abstencionista del PNV en la aprobación de la Constitución y el problema del terrorismo hacían también temer el fracaso del proyecto. La noche del 3 de julio, el diputado centrista y Secretario de Información de UCD, Gabriel Cisneros, fue gravemente herido por dos terroristas de ETA que previamente habían tratado de secuestrarlo cuando regresaba a su domicilio<sup>586</sup>.

Para José Pedro Pérez-Llorca era evidente que sin autonomías la Transición no sería viable y que era preciso encontrar una solución al problema, pero al mismo tiempo también le resultaba evidente que la solución política pasaba necesariamente por pactar el texto de los estatutos. Al constatar el fracaso de la Ponencia en los primeros días de estudio, Pérez-Llorca le sugirió a Suárez la posibilidad de negociar directamente con el PNV<sup>587</sup>. No sabemos si alguna voz más abogó por esta solución, pero ésta fue la decisión final del Presidente. Como Pérez-Llorca dejó anotado en unas notas manuscritas:

«Suárez atajó el nudo gordiano, se llevó la negociación a la Moncloa, respetó la esencia del procedimiento constitucional y creó las siguientes condicio-

---

<sup>584</sup> *Ibíd.*, p. 3. En el Informe de Unió de Centre de Catalunya reconocían que su objetivo al apoyar esa negociación del Estatuto era “Intentar reconstruir, en el proceso de negociación que ahora se inicia, el consenso que a nivel Constitucional, bajo la hegemonía de UCD se produjo, y que no existió en el proceso de redacción del Proyecto de Estatuto, con hegemonía socialista. Esta no existencia de consenso ha sido la base para el desarrollo de nuestra línea crítica”. Informe de Unió de Centre de Catalunya, AGUN/JPL/263/015/8, p. 6.

<sup>585</sup> Las principales fricciones se encontraban en la cuestión de la soberanía, Navarra, la seguridad ciudadana, la educación y la lengua.

<sup>586</sup> *ABC*, 4 de julio de 1979, portada y p. 72.

<sup>587</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

nes: un equipo negociador, gente con capacidad de decisión, bilateralización y confidencialidad»<sup>588</sup>.

Y de nuevo, para Pérez-Llorca, estuvo presente aquel temor borgiano: «no nos unió el amor, sino el espanto», el miedo a las consecuencias de un fracaso<sup>589</sup>.

## Las noches blancas del Estatuto de Guernica

El PNV aceptó y el 8 de julio se iniciaron las conocidas negociaciones extraparlamentarias en la Moncloa, que tuvieron un doble nivel: por una parte se encontraba la negociación político-administrativa entre la delegación del Estado y los representantes autonómicos, y por otra parte la estricta negociación política entre Suárez y Garaicoechea<sup>590</sup>. José Pedro Pérez-Llorca estuvo al frente de la delegación del Estado en la negociación político-administrativa, de la que emanaron la mayor parte de los acuerdos y de los textos finales. A su lado estuvo su Secretario de Estado para la Administración Pública, Sebastián Martín Retortillo, y completaron la delegación otros ministros y hombres de UCD, a los que Pérez-Llorca fue convocando en función de los temas que trataban. El escenario de aquellas negociaciones fue en ocasiones el edificio de Semillas Selectas, pero sobre todo el Palacete de la Moncloa. Allí, sobre la mesa del Consejo de Ministros negociaron cara a cara, a uno de los lados se

---

<sup>588</sup> Notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca sobre el Estatuto del País Vasco, AGUN/JPLL/263/012/19/4.

Virginia Tamayo recoge unas declaraciones de Garaicoechea que dejan ver que en este punto, Gobierno y nacionalistas vascos compartieron el mismo punto de vista: «El realismo y una elemental visión política nos decidió a nosotros a asumir el riesgo de negociar con el Gobierno. Si el Proyecto hubiera ido directamente a la “jaula de grillos” de la Comisión Constitucional, nadie sabe qué habría quedado del Proyecto de Guernika. La paciencia, las oportunidades de reflexión política, los intentos reconciliadores en sucesivas instancias que permitieron las conversaciones de la Moncloa, hicieron posible salvar el Proyecto. En el amplio espectro de la Comisión, el Proyecto habría saltado, quizá hecho pedazos el primer día, con la palabra nación, o con la definición del territorio de Navarra incluida, etc.». *La autonomía vasca contemporánea...* p. 874.

<sup>589</sup> Notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca sobre el Estatuto del País Vasco, AGUN/JPLL/263/012/19/4.

<sup>590</sup> La cuestión de las negociaciones extraparlamentarias del Estatuto vasco y catalán, por la confidencialidad mantenida durante su procedimiento y la escasez de documentación, no ha sido objeto de muchos estudios. Sin embargo, hay algunas referencias y cierta reconstrucción de los hechos a través de la prensa y testimonios en los estudios de Virginia Tamayo sobre el Estatuto de Guernica. Cfr. TAMAYO SALAVERRÍA, Virginia, *Génesis del Estatuto de Gernika...* Y en el caso catalán, algunas de las narraciones más completas de la significación y el transcurso del proceso de trámite del Estatuto de Sau se encuentran en: TORNOS MAS, Joaquín, *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Justel, 2007, pp. 63-93; MOLINERO, Carmen e YSÀS, Pere, *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*, pp. 273-332.

sentó la delegación del Gobierno encabezada por Pérez-Llorca, al otro los representantes vascos, liderados por Xavier Arzalluz, Marcos Vizcaya y Emilio Guevara<sup>591</sup>.

El Gobierno buscó el pacto lejos de las cámaras y del debate público, donde la mayor parte de las fuerzas políticas se inhibían ante las razones nacionalistas o cedían a las tentaciones de oportunismo político de los debates parlamentarios. No todos se mostraron conformes, pero la mayoría acabó por aceptar la dinámica<sup>592</sup>. Suárez le pidió a Pérez-Llorca que mantuviese personalmente informados del transcurso de las negociaciones a Santiago Carrillo y a Alfonso Guerra. Santiago Carrillo mostró siempre una actitud favorable y dispuesta al acuerdo: «lo que digáis, esto hay que resolverlo, no te preocupes»<sup>593</sup>. Alfonso Guerra se mostró algo más reticente y combativo, planteando más objeciones y sugerencias que fueron llevadas a la mesa de negociaciones por el Ministro de Presidencia<sup>594</sup>.

Esta dinámica de exclusiva negociación con los representantes del nacionalismo y los líderes regionales, que sería aún más notoria en el caso catalán, fue otra de las peculiaridades del proceso que Pérez-Llorca describió en su informe a Suárez:

«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, 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 filas” nacionalistas. Así pues, el bloque izquierdista-nacionalista asumió en estas negociaciones el rol de titular de la legítimi-

---

<sup>591</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015. Virginia Tamayo cita como otros integrantes de las negociaciones a Mikel Unzueta y Juan María Ollora, por parte del PNV; y por parte de UCD a Rafael Arias-Salgado, Óscar Alzaga, Alberto Oliart, Jaime García Añoveros, Lorenzo Martín Retortillo, Jesús María Viana, y para ocasiones puntuales a Leopoldo Calvo-Sotelo, Otero Novas, Francisco Fernández Ordóñez y Rodolfo Martín Villa. Cfr. *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 875.

<sup>592</sup> Las críticas más acendradas llegaron del PSA, Fuerza Nueva y Coalición Democrática, que protestaron por el desplazamiento de la negociación a la Moncloa. Fraga tildó el procedimiento de «ostentosa minusvaloración de los órganos parlamentarios» y el PSA amenazó con retirarse de la Ponencia. *Diario de Sesiones de la Comisión Constitucional del Congreso*, n.º 3, 21 de julio de 1979, pp. 29-30, y *Diario 16*, «El PSA amenaza con retirarse de la Ponencia», 12 de julio de 1979, p. 7.

<sup>593</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015. Según la prensa, Pérez-Llorca mantuvo también entrevistas informativas con Juan María Bandrés, diputado de Euzkadiko Ezkerra, que se mostró especialmente contrario a las decisiones salidas de la Moncloa, (*ABC*, 17 de julio de 1979, p. 80), y Felipe González también fue informado telefónicamente por Adolfo Suárez de su desarrollo (*Diario 16*, 10 de julio de 1979, p. 2).

<sup>594</sup> Alfonso Guerra acusó también al PNV en la Ponencia de actuar injustamente al «ganar en la Moncloa lo que perdió democráticamente en Euskadi». Guerra temía que el PNV no estuviera representando limpiamente la voluntad de todas las fuerzas vascas que había quedado recogida en el Estatuto de Guernica. *Diario 16*, «El PSOE y el PNV andan a la greña en las Cortes», 12 de julio de 1979, p. 7.

dad 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”»<sup>595</sup>.

En este caso, los «dueños del negocio» fueron exclusivamente los miembros del PNV, a quienes se cedió todo el protagonismo. Establecidas las partes, la dinámica de la negociación fue ir abordando uno a uno los aspectos conflictivos, aparcando temporalmente los asuntos más espinosos y dejando trabajar a los técnicos y a los expertos. Escribieron y reescribieron los textos en un ejercicio que requirió gran precisión jurídica y prudencia política: para unos estaba en juego el diseño y el funcionamiento del Estado, para otros la consecución de sus reivindicaciones históricas, y para ambos esto se concretaba en el estatuto de autonomía que tenían entre manos<sup>596</sup>.

La negociación bilateral demostró la superioridad del Gobierno en sus argumentos, fruto también de la ingente tarea de estudio que se había realizado en los meses anteriores:

«Desde el Gobierno se les ganaba en la letra pequeña (...) Al entrar en el menudeo del Estatuto ganábamos puntos porque conocíamos más la complejidad del problema que implicaba una transferencia absoluta. Se les explicaba, se aceptaba. En eso tardamos mucho tiempo. Ahí tuvo un papel muy importante mi Secretario de Estado, Martín Retortillo, que era Catedrático de Derecho Administrativo y que todas estas cosas las dominaba»<sup>597</sup>.

Suárez y Garaicoechea se mantuvieron ajenos a esta labor de discusión y redacción. Ellos mantuvieron encuentros puntuales en el despacho del Presidente, pero nunca se dejaron ver en las sesiones de trabajo entre las dos delegaciones<sup>598</sup>. Cuando los negociadores se topaban con obstáculos de índole más política o decisiones últimas, Pérez-Llorca llamaba a Suárez y Arzalluz hacía lo propio con los *burukides*<sup>599</sup>. «Hubo mucha llamada telefónica» recuerda Pérez-Llorca<sup>600</sup>. Las sesiones fueron arduas, en muchas ocasiones tensas, y se alargaron hasta altas horas de la madrugada. «Había gente que se quedaba a dormir allí» recuerda Pérez-Llorca evocando aquellas interminables sesiones

---

<sup>595</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca a Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, p. 15.

<sup>596</sup> En el archivo se conservan los documentos de trabajo de estas sesiones, borradores de cada uno de los artículos del Estatuto, con anotaciones, cambios y modelos alternativos, que reflejan la intensa labor realizada en esas sesiones. Estatuto Vasco, AGUN/JPPL/263/014.

<sup>597</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca por Miren Alcedo Moneo, 5 de diciembre de 2001, AGUN/JPPL/263/083/4.

<sup>598</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015. Virginia Tamayo sitúa el primer encuentro entre Suárez y Garaicoechea el 8 de julio. Cfr. *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 1047.

<sup>599</sup> Altos cargos del PNV.

<sup>600</sup> *Ibíd.*

en las que incluso «nos daba de comer la Guardia Civil»<sup>601</sup>. Una vez alcanzado el acuerdo los textos pactados se autentificaban con dos firmas y se mandaban a la Ponencia Mixta para que los aprobase<sup>602</sup>. Como también indicó Pérez-Llorca, aquella era «una negociación que nadie podría discutir porque el PNV tenía la marca del nacionalismo», gustase o no, eran «los dueños del negocio»<sup>603</sup>.

Pérez-Llorca no cejó en su empeño por hacer de los Estatutos textos que respetasen escrupulosamente el contenido constitucional y que se insertasen en el contexto global del Estado. Atestiguan estos desvelos sus anotaciones en los documentos de trabajo, clarificando que el alcance de muchas materias debería ser aún concretado por la legislación del Estado o remitiendo a artículos concretos de la Constitución. Y aunque confió a los distintos ministros y técnicos la negociación concreta de algunos aspectos técnicos, los borradores muestran que siguió atentamente la elaboración de cada artículo. Por la especial significación que tuvieron los relativos a los derechos históricos y la educación, nos detendremos muy brevemente ellos. Los dos estuvieron a punto de hacer fracasar el proyecto, y lo sucedido durante las negociaciones es ilustrativo respecto a la dinámica de las mismas y a la actitud de cada una de las partes.

En las primeras sesiones los representantes vascos anunciaron que la cuestión de los derechos históricos sería un *breaking point*: o se incluía la última de las cláusulas del Estatuto de Guernica o se iban<sup>604</sup>. En la Disposición adicional expresaban que el Pueblo Vasco, con la aceptación del Estatuto, no renunciaba a sus derechos históricos «que como tal le puedan corresponder» ni a la voluntad de autogobierno<sup>605</sup>. Pérez-Llorca trató personalmente de reconducirla: «Lo que quise poner fue: “la aceptación del presente estatuto no implica renuncia de los territorios históricos a los derechos *que le hubieran podido corresponder* en virtud de su historia”, con lo cual lo que estaba diciendo era: “usted diga lo que quiera que lo importante aquí es Guipúzcoa, Álava y Vizcaya”. Pero no me lo compraron»<sup>606</sup>. El diputado Marcos Vizcaya fue su interlocutor más directo en esta materia. El resultado final del texto que pactaron mantuvo la referencia al Pueblo Vasco y su no renuncia a los derechos «*que le hubieran podido corresponder*». Des-

<sup>601</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>602</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 5 de diciembre de 2001, AGUN/JPLL/ 263/083/4.

<sup>603</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>604</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 5 de diciembre de 2001, AGUN/JPLL/263/083/4.

<sup>605</sup> Disposición adicional del Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco, BOCG, 12 de junio de 1979, n.º 8-I, p. 41.

<sup>606</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

apareció la referencia a la voluntad de autogobierno y se añadió la referencia al ordenamiento jurídico español como marco para que tales derechos pudieran ser actualizados<sup>607</sup>. Pérez-Llorca trató de cerrar así el camino a futuras reivindicaciones independentistas, pero la actitud de sus interlocutores no tranquilizaba su ya conocido temor:

«En el PNV de entonces había una voluntad de no hacer nada que cerrara la vía del independentismo, de dejar esa vía abierta. Eso es lo que yo percibía. Dejarla abierta de una manera más o menos explícita. Les interesaba la Constitución pero a la vez querían dejar claro que estaban fuera: tenían una cláusula, los derechos históricos a los que no renunciaban. Querían estar dentro y fuera, y eso es imposible, por lo menos nos resultó imposible a nosotros, no sé si alguna vez se podrá, pero en aquella coyuntura histórica no se podía»<sup>608</sup>.

Con el paso de los días, y de las noches, se fueron aprobando gran número de artículos. Sin embargo, a las ocho de la tarde del lunes 16 de julio, un día antes de que finalizara el plazo para tener listo el informe de la Ponencia, aún quedaban por aprobar catorce puntos entre los que se encontraban algunos de los temas más delicados: soberanía, la enseñanza, límites de los territorios históricos, el orden público y policía autónoma, justicia, aspectos de las competencias exclusivas, el acuerdo sobre los derechos históricos del País Vasco, y la cuestión de Navarra<sup>609</sup>. En el último momento el Estatuto en su totalidad quedó supeditado a uno sólo de esos artículos: la educación.

El artículo 16, referente a la educación, se había trabajado mucho en los días anteriores. En el anteproyecto la competencia se atribuía de manera exclusiva a la Comunidad Autónoma, algo que desde la delegación del Estado se consideraba inconstitucional<sup>610</sup>. Se propusieron soluciones y textos alternativos. En el archivo se conserva incluso una octavilla con lo que pudo ser una de las propuestas de Pérez-Llorca, donde se trata de clarificar el reparto de la competencia y preservar la autoridad del Estado<sup>611</sup>. En borradores posteriores

---

<sup>607</sup> Informe de la Ponencia Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, Disposición adicional, 1 de agosto de 1979, n.º 8-I, p. 42/14.

<sup>608</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 5 de diciembre de 2001, AGUN/ JPPL/263/083/4.

<sup>609</sup> «Garaicoechea, en continuo contacto telefónico con Adolfo Suárez», *ABC*, 17 de julio de 1979, p. 80.

<sup>610</sup> Ya vimos la complejidad que ofrecía este artículo. Recordamos la carta de Joaquín Garrigues Walker a Pérez-Llorca, que quizá pudo escribirse ahora, fruto de alguna consulta por Pérez-Llorca durante esos días de negociación.

<sup>611</sup> En esa octavilla, escrita a mano, aparece el siguiente texto en el que se observa el intento de Pérez-Llorca por ajustar la creación de centros docentes al marco constitucional: «La Comunidad Autónoma del País Vasco, como las demás personas físicas, públicas y privadas, tendrá la más amplia competencia para crear y mantener centros de enseñanza en cumplimiento de lo que determinan los artículos 27 y 149-1-30 de la Constitución y de las normas que los desarrollan». Hay muchos otros diseños de textos,

se ve el empeño de José Pedro Pérez-Llorca porque se le reservasen al Estado las facultades de la alta inspección y emisión de títulos (facultades que legitimasen su intervención en la materia), así como que la competencia se ejercitase conforme al artículo 27 de la Constitución y a las normas básicas o Leyes orgánicas que lo desarrollaran<sup>612</sup>. Pero no se llegó a un acuerdo y la delegación nacionalista supeditó a la educación el pacto del Estatuto<sup>613</sup>. Esto obligó a Garaicoechea a volar con urgencia desde Pamplona, a donde había acudido por el fallecimiento de su madre.

Fue una de las pocas decisiones que de manera directa emanaron del diálogo político entre Suárez y Garaicoechea. Los dos estuvieron reunidos largas horas mientras los demás esperaban fuera. «Recuerdo perfectamente el momento final. Verano, junio, sentados en el jardín de la Moncloa» evoca Pérez-Llorca, cuando al fin Suárez y Garaicoechea salieron del despacho, el diálogo parecía haber culminado en pacto<sup>614</sup>. Suárez se acercó a Pérez-Llorca, le mencionó al último de los muertos por la violencia terrorista y le dijo: «Mira, estos del PNV dicen que esto es la paz». Para Pérez-Llorca aquello fue un golpe muy duro, no sólo por lo mucho que aquellas palabras suponían en sí mismas –la cesión de la educación a cambio de una promesa de paz–, sino porque era también consciente de que la decisión les iba a obligar a dársela también a los catalanes, y el efecto podía ser imparable. «Ya administraremos esto de la mejor forma posible», indicó Suárez aludiendo a la cuestión de la enseñanza. En lo que parece que fue un hábil juego de promesas, el líder del PNV pareció asegurar al Gobierno la paz a cambio del Estatuto y el Estatuto a cambio de la educación. El artículo 16 se convirtió entonces en una onerosa moneda de cambio, que sólo se explica por la tremenda coyuntura histórica y las fuertes esperanzas que tantos ponían en el Estatuto como cauce para la pacificación

---

fechados el 15 de julio en la Moncloa. Planearon también una Disposición Adicional indicando el modo y el alcance de los traspasos a la Comunidad en esta materia, AGUN/JPPL/263/014/ artículo 16.

<sup>612</sup> Anotaciones manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca en varios de los borradores del artículo, donde ya se había sustituido la mención a la «competencia exclusiva», AGUN/JPPL/263/014, artículo 16.

<sup>613</sup> Guevara recuerda que casi se rompe el pacto en esa madrugada del 16 al 17 de julio con motivo de la falta de acuerdo en educación. «Fue Xavier Arzalluz precisamente quien, en aquel momento, se levantó, y al levantarse él nos levantamos los demás y nos marchamos. Y llegamos a recoger y teníamos ya cerrados muchos artículos, faltaban nada más que horas para terminar y llegó a estar prácticamente rota la negociación». Continúa relatando que fue entonces cuando se recurrió a Suárez, que finalmente se vio obligado a pedir a Garaicoechea que volviese a la Moncloa para cerrar con él los puntos pendientes. Guevara no cita entre ellos la cuestión de la educación sino el tema de Navarra y los derechos históricos. TAMAYO SALAVERRÍA, Virginia, *La autonomía vasca contemporánea...*, pp. 883 y 885.

<sup>614</sup> José Manuel Otero Novas, por entonces Ministro de Educación, indica en sus memorias que «fui yo la persona que por encargo de Suárez desatascó el Estatuto vasco, de Guernica, con el presidente del Gobierno Vasco Carlos Garaicoechea». OTERO NOVAS, José Manuel, *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones...*, p. 273.

del país. «Y es verdad que esperábamos la paz» recuerda Pérez-Llorca. Se pactó el artículo 16, junto con la cláusula de los derechos históricos y la cuestión de Navarra y «esa noche salió el Estatuto»<sup>615</sup>.

Aún hizo falta ultimar algunos detalles que retrasaron la aprobación del Informe final por la Ponencia a la madrugada del 18 de julio. El acto se cerró con vivas, aplausos, celebraciones, champán y con satisfechas declaraciones de los parlamentarios<sup>616</sup>. «Todos contentos –recuerda Pérez-Llorca–. Yo me- nos contento, porque sabía que ellos se iban y me venía el Estatuto catalán»<sup>617</sup>.

### Los catalanes no quieren ir a la Moncloa

Y vino el catalán, aunque inicialmente los catalanes no quisieron ir a la Moncloa. Estaban algo alarmados por lo sucedido con el texto vasco. Según Pérez-Llorca «Entendían que la negociación del Estatuto vasco había sido un éxito de Suárez, a corto plazo por lo menos, y que el Gobierno había salido bien de la prueba. Y dijeron que no aceptaban de ninguna manera esa negociación»<sup>618</sup>. El 19 de julio de 1979, la Asamblea de parlamentarios catalanes, también llamada Comisión de los 21, acordó que las negociaciones para la tramitación del Estatuto no se desarrollarían al margen de la Ponencia y del Congreso del los Diputados<sup>619</sup>. Sólo dos parlamentarios, Antón Cañellas (UCD-CC) y Heribert Barrera (ERC) intervinieron para pedir que no se cerrase del todo la puerta y que se contemplase la posibilidad de «gestiones especiales para preparar la negociación de cuestiones específicas»<sup>620</sup>. Los 21 aceptaron finalmente esa pequeña cláusula en el acuerdo que terminó por ser definitiva para el desenlace del texto de Sau.

---

<sup>615</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>616</sup> «El Estatuto Vasco se cerró con una gran ovación», *ABC*, 18 de julio de 1979, p. 6. Xavier Arza- lluz se mostró satisfecho aunque dejó abierta la puerta a modificaciones futuras: «Se trata de un buen Es- tatuto, suficiente, cuya negociación ha sido muy dura. Si en un plazo de cinco años hemos pacificado el país, plantearemos al Gobierno los temas que consideremos necesarios y entraremos en una nueva dialéc- tica de pacto, pero yo no creo en pistolas», en «Todos por el Estatuto», *Diario 16*, 18 de julio de 1979, p. 7.

<sup>617</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 5 de diciembre de 2001, AGUN/JPPL/ 263/083/4.

<sup>618</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015. Tras la aprobación del Estatuto Vasco por la Ponencia, Miquel Roca había declarado que «Me preocupa que en algunos puntos se haya interpretado regresivamente la Constitución» y que, tras las últimas modificaciones, «el texto incurre en una serie de imprecisiones conceptuales que le parecen peligrosas». «El Estatuto Vasco se cerró con una gran ovación», *ABC*, 18 de julio de 1979, p. 6.

<sup>619</sup> «Las negociaciones deben desarrollarse en el marco del Parlamento», *La Vanguardia*, 20 de julio de 1979, p. 11. «Postura unitaria de la oposición catalana sobre el Estatuto», *El País*, 20 de julio de 1979, p. 13.

<sup>620</sup> Documento que recoge el acuerdo: La Comisión de los 21 toma los siguientes acuerdos, AGUN/ JPPL/263/015/9.

Esta vez los trabajos de la Ponencia comenzaron el 20 de julio en el Centro de Estudios Constitucionales, y se repitió lo sucedido con el de Guernica: en la primera sesión se trataron cinco artículos del Estatuto, de los cuales sólo se aprobó uno: el referido a la bandera, el resto quedaron aparcados a petición del grupo centrista por la evidente falta de acuerdo<sup>621</sup>. Aunque la aprobación definitiva del texto vasco en esos días alentó a los ponentes, lo cierto era que cada vez eran más los artículos aparcados y que las claras divergencias que existían en materias como la cultura, la hacienda o la educación hacían prever que tarde o temprano iba a ser preciso negociar con el Gobierno si querían llegar a un acuerdo<sup>622</sup>: «Empezaron a darse cuenta de que esto había que hablarlo de alguna manera fuera de los cauces oficiales. Los cauces oficiales con los periodistas delante eran imposibles» recuerda Pérez-Llorca<sup>623</sup>. El viernes 27 de julio los titulares en prensa anunciaron que «el Estatuto de Sau irá a la Moncloa»<sup>624</sup>.

Las negociaciones, bilaterales y secretas, comenzaron ese mismo fin de semana, pero esta vez Suárez se mantuvo aún más alejado del proceso dejando que fuese su ministro de Presidencia quien llevase todo el peso de las sesiones. Los encuentros se celebraron en el edificio de Semillas Selectas, con la complejidad añadida de que hubo más partes en la negociación. La llamada *troika* catalana que negoció con el Gobierno estuvo formada por: Joan Reventós y Eduardo Martín Toval por parte del PSC, Gregorio López Raimundo y Jordi Solé Tura del PSUC, y Jordi Pujol y Miquel Roca en representación de CiU<sup>625</sup>. Ellos fueron esta vez el bloque izquierdista-nacionalista «dueño del negocio». «Fue una negociación igualmente tensa, igualmente con liturgia, donde se hizo el mismo ajuste a la Constitución que se le había hecho al texto vasco, o más»<sup>626</sup>. Como ya vieron durante su estudio, el texto de Sau era un texto de máximos, especialmente en materias como la hacienda, orden público, educación y cultura, e incurría en inconstitucionalidades parecidas al de Guernica.

---

<sup>621</sup> Las materias aplazadas fueron la cuestión de la soberanía, el territorio de la Comunidad Autónoma, la lengua y la organización territorial. El suceso levantó la indignación de la delegación catalana, que calificó la sesión de «muy negativa» y «vergonzosa». Cfr. «La oposición socialista, nacionalista y comunista acusó a UCD de boicot», *El País*, 21 de julio de 1979, pp. 1 y 11. «El Estatuto catalán, bajo el signo de la conflictividad», *ABC*, 21 de julio de 1979, pp. 5-6.

<sup>622</sup> «Estatut, mejoran las perspectivas de negociar», *Diario 16*, 25 de julio de 1979.

<sup>623</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>624</sup> *Diario 16*, 27 de julio de 1979, p. 5.

<sup>625</sup> Al igual que en el caso vasco, fueron muchos los ministros y miembros de UCD que pasaron por aquellas sesiones, entre los que destacamos a Jaime García Añoveros, Alberto Oliart, Rodolfo Martín Villa, Francisco Fernández Ordóñez, Óscar Alzaga, Antón Cañellas, *Diario 16*, 3 de agosto de 1979, p. 9.

<sup>626</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

La dinámica de trabajo y las propuestas de Pérez-Llorca ante los textos fueron las mismas que en el caso vasco.

De nuevo, las notas conservadas sobre el desarrollo de la discusión del artículo 15, sobre la enseñanza, son representativas del ambiente vivido. En este caso, los parlamentarios catalanes habían reconocido que las materias de educación y cultura eran dos competencias vitales para su proyecto, y que las consideraban de competencia exclusiva de la Generalidad. Al comenzar la negociación, Roca presentó una propuesta distinta de redacción que incluía «una referencia expresa a que se garantiza la libertad de enseñanza que permita una interpretación expansiva de la libertad de enseñanza»<sup>627</sup>. Solé Tura indicó que lo que querían era evitar «la teoría de los dos sistemas», Martín Toval preguntó cómo se enseñará en Cataluña la Historia de España y añadió que «es necesario generalizar la conciencia catalana». Por su parte, Jordi Pujol, más reivindicativo y victimista, arremetió contra los centristas, cuestionando el entendimiento y señalando que «el peligro no somos nosotros, el peligro sois vosotros. Las víctimas no sois vosotros, las víctimas somos nosotros. Las víctimas somos la gente peligrosa. Aguantar que nos digan que nosotros somos, después de todo, los malos del tema»<sup>628</sup>. Por parte centrista se menciona a Pérez-Llorca y se recogen otros comentarios, sin atribución, en los que se dice que «Nos sentimos responsables de establecer un sistema legal que permita actuar al Gobierno», «queremos que haya una comunidad catalana y española, que sea bilingüe, y no cree otra conciencia catalana que vaya más allá de lo que consideramos debe ser la conciencia catalana»<sup>629</sup>. Las posturas estaban claras, pero el antecedente vasco condicionaba ya al Gobierno. Pérez-Llorca, presentó otra propuesta de redacción en la que la competencia se suavizaba a «competencia plena para regular la enseñanza», se señalaban las esferas de influencia de la Generalidad, sus facultades y también las del Estado, remitiendo a los artículos correspondientes de la Constitución y reservándole la alta inspección en lo relativo a su cumplimiento<sup>630</sup>. «Era una forma de introducir cautelas «que luego no se han sabido usar, pero que se incluyeron» indica Pérez-Llorca. El texto final fue una fórmula intermedia entre sucesivas propuestas de Roca y centristas, estudiadas también por Óscar Alzaga, Alberto Oliart y Luis Gonzá-

---

<sup>627</sup> Borradores con la propuesta de Roca, fechada el día 1 de agosto de 1970, y con notas manuscritas tomadas durante la negociación, AGUN/JPPL/263/017/artículo 15. La negociación se prolongó hasta el día 4 de agosto.

<sup>628</sup> *Ibíd.*

<sup>629</sup> *Ibíd.*

<sup>630</sup> La primera de las propuestas que lleva su nombre es un borrador del 2 de agosto, que traslada lo acordado en el caso vasco al catalán. Sin embargo, con fecha del 3 de agosto aparecen otros borradores del artículo 15, en los que se observan las características descritas, AGUN/JPPL/263/017/ artículo 15.

lez Seara<sup>631</sup>. Se diseñó también el proceso de transferencias en la materia, incluyendo una pequeña cláusula que permitiría al Estado seguir manteniendo centros de su titularidad en la Comunidad Autónoma. Eran conscientes de que las interpretaciones no eran unívocas y que las sesiones de transferencias volverían a exigir una negociación al respecto<sup>632</sup>.

Pérez-Llorca delegó la negociación sobre la Hacienda, otra de las puntas de lanza del texto catalán, en García Añoveros y Fernández Ordóñez, «y ahí no se cedió» concluye. Lo mismo en la cuestión del orden público y las policías autónomas, supervisados por Rodolfo Martín Villa<sup>633</sup>. La cuestión electoral, el cuarto de los grandes temas catalanes, se convirtió en una farragosa discusión interna entre ellos mismos, que incluso hizo exclamar a uno que aquello no sería el Estatuto de Cataluña, sino «de los barceloneses», aludiendo al gran peso demográfico de la capital<sup>634</sup>. Pérez-Llorca, en su gestión al frente de las negociaciones, siguió manteniendo contacto con Suárez, que se mantuvo ajeno al proceso y que incluso marchó de viaje oficial a Brasil. La cuestión de la hacienda fue en esta ocasión de las últimas en cerrarse<sup>635</sup>. La noche del 6 al 7 de agosto fue una noche blanca en la Moncloa, en la que se remataron los acuerdos. El 7, tras un tenso debate en el seno de la Comisión Constitucional en torno a las materias de educación y de hacienda, finalmente la Ponencia emitió el Informe definitivo.

Al igual que en el caso vasco, las valoraciones del proceso, de cara a la opinión pública, fueron en su mayoría positivas, tan sólo Heribert Barrera mostró su descontento públicamente ante los cambios introducidos, que según él desnaturalizaban lo redactado en Sau. Los líderes de la *troika*, por su parte,

---

<sup>631</sup> Borradores del artículo 15, fechados el 4 de agosto, AGUN/JPL/263/017/ artículo 15. En uno de ellos, donde aparece la propuesta de Roca, se le indica a Óscar Alzaga que lo estudie «con cariño».

<sup>632</sup> *Ibíd.* Las transferencias planeaban realizarse mediante una Comisión Mixta, que de nuevo reuniría a miembros del Gobierno central con miembros del Gobierno autonómico.

<sup>633</sup> El Centro de Estudios Constitucionales estimó inconstitucional el título de Finanzas y Economía del proyecto catalán, que fue modificado. Los cambios realizados respetaron la gestión de tributos propios que aparecía en el texto de Sau, pero restituyeron el papel del Estado como gestor de los impuestos estatales en el territorio autonómico y remitieron a una futura Ley las distintas formas de participación de la Generalitat en la actividad impositiva del Estado. Se incluyeron también menciones al principio de solidaridad (artículo 45 del Estatuto de Cataluña 1979). Borradores de las distintas propuestas en el archivo, AGUN/JPL/263/017.

<sup>634</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015. Sobre la división que la cuestión comarcal suscitó entre los propios diputados catalanes Cfr. MOLINERO, Carmen e YSÀS, Pere, *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española...*, pp. 282-285.

<sup>635</sup> Se conserva una nota de Pérez-Llorca con los temas pendientes en la negociación del Estatuto para consultarlos con el Presidente Suárez antes de su marcha. Esos temas, que fueron los puntos de cierre de la negociación, fueron hacienda y haciendas locales (junto al que anota «no se encuentra Fórmula»), tema electoral, trabajo, industria, «aspectos socializantes», y el siempre peliagudo asunto del reparto de las competencias. Cfr. Consulta Presidente del Gobierno sobre asuntos pendientes antes de su marcha a Brasil, AGUN/JPL/263/015/9.

declararon que era un buen instrumento para la reconstrucción nacional y coincidieron en señalar que superaba al de 1932 en competencias, independencia del órgano judicial y autonomía<sup>636</sup>. Se mostraron satisfechos del trabajo realizado, a pesar de las incertidumbres vividas en los meses anteriores: «Teníamos la sensación de que esta negociación era un túnel en el cual ya se veía el paisaje fuera del túnel, y era el paisaje de Sau, porque realmente el Estatuto que hemos aprobado tiene los perfiles del proyecto de Estatuto aprobado por los parlamentarios catalanes en Sau y en el Ayuntamiento de Barcelona», remarcó Joan Reventós<sup>637</sup>. La prensa también describió a un Ministro de la Presidencia «contento y cansado» como principal negociador, que expresó su deseo de que Cataluña aprovechase «la oportunidad histórica» que el Estatuto le presentaba<sup>638</sup>.

## Los cambios que promovió UCD

Sin embargo, una vez más el Informe de Pérez-Llorca a Suárez arroja una interesante perspectiva sobre la consecución de los estatutos en aquel verano de 1979 más allá de las declaraciones recogidas por la prensa:

«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 moral 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 slogans y no sobre la confrontación de los textos, por lo cual aquella afirmación de intangibilidad de los proyectos no se vio apenas desmentida»<sup>639</sup>.

Los representantes nacionalistas, tanto catalanes como vascos, pidieron a Suárez que esta fuese la versión «oficial»: los estatutos no se habían recortado,

---

<sup>636</sup> «Todos coinciden, mejor que el Estatuto de 1932», *Diario 16*, 8 de agosto de 1979.

<sup>637</sup> En esta misma línea fueron las declaraciones de otros miembros de la *troika*, como Gregorio López Raimundo: «Entiendo que el proyecto de Sau no ha sido recortado ni desnaturalizado, aunque haya habido variaciones importantes (...) pero que no suponen una modificación sustancial del proyecto» o Miquel Roca: «Yo vine aquí a defender el Estatuto de Sau y me marchó con la más absoluta tranquilidad», *Diario 16*, 8 de agosto de 1979 y *El Alcázar*, 8 de agosto de 1979, pp. 4-5.

<sup>638</sup> *Ibíd.*

<sup>639</sup> Informe a Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, p. 15. Se constata esta apreciación en la prensa. Tan solo el portavoz de Herri Batasuna, Miguel Castells, declaró tras la obtención del texto vasco que «el Estatuto de Guernica ha sido un Estatuto elaborado, aceptado y recortado a espaldas del pueblo», en «El Estatuto Vasco se cerró con una gran ovación», *ABC*, 18 de julio de 1979, p. 6.

a pesar de que los textos se tocaron en profundidad, y así apareció en la prensa. Un cotejo de ambos proyectos con los textos finales aprobado en la Constitución permite constatar esta apreciación de Pérez-Llorca<sup>640</sup>. Casi la totalidad de los artículos fueron modificados en esas noches de la Moncloa, aunque no todas las modificaciones tuvieron la misma significación política. Algunas fueron simples mejoras técnicas, destinadas a corregir imprecisiones o a clarificar la redacción para evitar ambigüedades. Pero el ajuste de los textos a la Constitución exigió en otros casos una reforma profunda. La delegación del Gobierno encabezada por Pérez-Llorca fue en todo momento consciente de su compromiso con la construcción del Estado en su totalidad y de la trascendencia que los Estatutos tenían en él. Así pues, trataron por todos los medios de fundamentar los textos en la Constitución y ajustarlos a ella. Esta fue la línea de fondo de todas sus propuestas. Sin embargo, al ahondar en los cambios se pueden distinguir otras tres líneas de acción que se derivan de aquella. Aunque ya se han mencionado algunos casos concretos, sintéticamente los grandes cambios que propuso UCD pueden agruparse en tres categorías:

a) El respeto a los principios básicos de la Constitución, especialmente a los principios de soberanía, unidad nacional y autonomía. La cuestión de la soberanía, como ya se ha visto, fue una de las más delicadas, ya que tocaba de lleno las reivindicaciones de autodeterminación y los derechos originarios de los nacionalismos históricos. Esto hizo que desapareciesen de los proyectos las referencias a la soberanía del pueblo vasco o catalán y que se remarcase su naturaleza de Comunidades autónomas dentro del Estado español. Aclararon que junto con el pueblo, son la Constitución y los Estatutos las fuentes de las que, emana el poder autonómico, y no de una soberanía preexistente o de los derechos históricos.

El segundo de los principios era la unidad el Estado. Se aclaró que Cataluña y el País Vasco formaban parte de una única Nación, España, indivisible e integrada por las diferentes comunidades autónomas. Esto motivó la sustitución de las referencias a la «realidad nacional» con la que los proyectos denominaban a la realidad vasca y catalana por la ya aceptada referencia a las «nacionalidades». Se trató de reafirmar la naturaleza de la autonomía, que era autogobierno, cesión de competencias y participación en las funciones de go-

---

<sup>640</sup> En su estudio del Estatuto de 1979, Joaquín TORNOS MAS indica que «El texto de Sau sufre modificaciones significativas (...), pero mantiene su estructura, su filosofía y su armazón interno», *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*, p. 79. Por su parte, Virginia TAMAYO indica que los cambios de mayor carga política en el Estatuto de Guernica se produjeron en las materias de Concierto económico, asignación de competencias, Justicia, Seguridad Social, educación y policía autónoma. Cfr. *La autonomía vasca contemporánea...*, pp. 880-890.

bierno, pero que en ningún caso implicaba la soberanía ni la anulación del Estado. De hecho, las menciones al Estado y a sus funciones en los textos estatutarios eran mínimas en los proyectos iniciales y aumentaron notablemente tras su paso por la Moncloa.

Las continuas referencias a la Constitución que vimos en los borradores de UCD, muy a menudo con la letra de Pérez-Llorca, y la mención expresa de las funciones que el Estado conservaba en las distintas materias o que iban a ser determinadas por futura legislación, son un reflejo de estos intentos por hacer que el proyecto autonómico se entendiese, tanto en su letra como en su espíritu, dentro del proyecto global español.

b) En segundo lugar se encuentran toda una serie de cambios orientados a respetar la estructura del Estado, tanto en su vertiente territorial, como en su organización jurídico política. La primera se vio afectada en ambos textos por la omisión de la provincia como base territorial para las autonomías, que tuvo que ser añadida en los textos<sup>641</sup>. En el caso catalán, la organización en Comarcas y Veguerías se mantuvo aunque respetando la provincia como división territorial y circunscripción electoral<sup>642</sup>. El caso de Navarra en el Estatuto de Guernica supuso también un importante punto de fricción, pues el proyecto vasco la incluía «por derecho imprescriptible» y aparecía mencionada como parte de los territorios vascos. Se eliminaron estas referencias aunque se mantuvo la posibilidad de su incorporación de acuerdo con lo previsto en la Constitución<sup>643</sup>.

---

<sup>641</sup> En el texto vasco únicamente se mencionaban los Territorios Históricos y en el catalán se había sustituido por las comarcas y veguerías. Todo ello fue corregido adaptando los Estatutos a la organización municipal, provincial y autonómica comprendida en la Constitución.

<sup>642</sup> La organización comarcal fue algo especialmente defendido por los diputados catalanes, que incidía de lleno en la cuestión electoral y que, como vimos, les dividió a nivel interno. En una nota conservada en el archivo de Pérez-Llorca de una reunión sobre el tema electoral se lee: «no se encuentra consenso ni sobre fórmulas de circunscripción de Veguerías ni de Comarcas porque estas distorsionan la proporcionalidad del voto (...). Conviene ceñir la discusión sobre fórmulas en las que se pueda encontrar consenso. La circunscripción provincial se muestra como una fórmula de compromiso entre el criterio de proporcionalidad del voto y distribución territorial de la representación». Pérez-Llorca propuso también «que la proporción que se fije para la distribución territorial de representantes quede recogida de alguna manera más o menos sutil, pero lo más clara posible dentro del texto del Estatuto y no como Disposición Transitoria únicamente», AGUN/JPL/263/015/9, p. 2.

<sup>643</sup> Esto motivó, durante el transcurso de las negociaciones, el envío por parte de parlamentarios navarros de telegramas y cartas a Suárez pidiendo encarecidamente la supresión de la mención de Navarra en el texto, varios de los cuales se conservan en el archivo. En una de las cartas recibidas, escrita por el Presidente de la Diputación Juan Ignacio del Burgo, éste avisaba a Suárez del alcance de la cuestión: «Sabes perfectamente que no está en juego una mera cuestión de técnica jurídica, sino algo mucho más profundo. No se puede jugar con los sentimientos de una comunidad que en su inmensa mayoría no está dispuesta a renunciar a su españolidad y para la que sería extraordinariamente frustrante cualquier cesión en este tema. Sabes muy bien que dar la cara por España resulta difícil y arriesgado en nuestra tierra. Pero si Madrid –el resto de España– nos abandona a nuestra suerte será muy difícil evitar el entreguismo de los

La organización jurídico-política afectaba a la organización de los poderes en el País Vasco y en Cataluña.

El esquema empleado en los anteproyectos reprodujo el de la Constitución y se contemplaba la creación de un Parlamento, un Consejo Ejecutivo o Gobierno autonómico, y la figura del Presidente. En este apartado las modificaciones fueron destinadas a ajustar estos poderes a lo previsto en la Constitución, corregir imprecisiones técnicas y, sobre todo, tratar de subsanar casos de duplicidad de elementos o funciones, como ocurría en el caso de la figura del Defensor del Pueblo o del Tribunal de Cuentas que los estatutos creaban. La mayoría de las atribuciones contenidas en los Estatutos en este campo se conservaron y únicamente se introdujeron los ajustes necesarios para hacerse compatibles con las del Estado y no obstaculizar su actividad. Tan sólo se eliminaron las atribuciones sobre competencias de Juzgados y Tribunales de Justicia, por ser ésta una de las competencias exclusivas del Estado, y se recortaron las competencias de delegación legislativa, que también pertenecían en exclusividad al Estado.

c) El último gran bloque fue el reparto de competencias, que hacía efectiva la descentralización política y administrativa<sup>644</sup>. No es posible abarcar aquí la inmensa casuística de cambios y mejoras introducidas en este campo, baste con señalar una vez más que, básicamente, las reformas fueron destinadas a tratar de ajustar la coordinación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, tratando de clarificar materias, sujetos y el alcance de la acción. El amplio espectro interpretativo de algunos de los artículos de la Constitución hizo este proceso más complejo de lo habitual, y por lo tanto, en algunas ocasiones tuvieron que recurrir de nuevo a fórmulas amplias o ambiguas para llegar al pacto<sup>645</sup>. Es lo que Pérez-Llorca denominó una labor de «cosmética»,

---

débiles y la radicalización de los que no están dispuestos a sufrir una colonización antihistórica y contraria a la propia realidad social y cultural de Navarra. Está en juego- y no es una frase más o menos bonita- el propio ser de España». Carta de Juan Ignacio del Burgo a Adolfo Suárez, 11 de julio de 1979, AGUN/JPL/ 263/013/10.

<sup>644</sup> Santiago Muñoz Machado, hablando sobre los Estatutos de autonomía, en especial el catalán y su reforma del año 2006, y en concreto sobre los minuciosos listados de competencias que presentan, indica que «lo que se ha pretendido al llevarlos a normas rígidas como los Estatutos fue explicado por los mentores de estas innovaciones de modo inequívoco: se ha tratado de establecer un blindaje de las competencias para que no puedan ser alteradas por el legislador ordinario. Liberarlas de cualquier interferencia del poder estatal», algo que ya estuvo presente en 1979. MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Informe sobre España*, Barcelona, Crítica, 2012, p. 57.

<sup>645</sup> Un ejemplo que puede ilustrar esta afirmación y que de nuevo refleja la acción de José Pedro Pérez-Llorca aparece en uno de los borradores de la negociación para el artículo 18 del proyecto vasco, relativo a la Sanidad y la Seguridad Social. En el nuevo texto se observa que en materia de la Seguridad Social han desaparecido algunas de las competencias que originariamente se habían atribuido al País Vasco, como por ejemplo la ejecución de la legislación del Estado sobre la sanidad interior, y se han corregido otras cuestiones técnicas. En esa misma línea se contempla la creación de convenios para ceder a la Co-

donde las menciones a la solidaridad así como las cláusulas «sin perjuicio de», «de acuerdo con», «en el marco de», «conforme a la legislación general», fueron un intento por parte de quienes componían la delegación del Estado de coser los flecos constitucionales, al menos hasta donde fuese posible, o como también diría Pérez-Llorca con expresión castiza: «Dejar cuantos menos pelos en la gatera, por lo que pudiera pasar después»<sup>646</sup>. Como ya hemos tenido ocasión de ver, las mayores dificultades y los cambios más sustanciales en este terreno fueron los referentes a las materias de educación, cultura, hacienda, seguridad social y policía autonómica: aspectos capitales para el autogobierno y donde los intereses eran concurrentes. El Estatuto vasco restableció el privilegio histórico del Concierto para el País Vasco, haciendo de esto «el elemento diferenciador más relevante de la autonomía vasca» y añadiendo únicamente matices para armonizarlo con la estructura impositiva general del Estado y respetar el principio de solidaridad<sup>647</sup>.

Estos fueron los resultados de unas jornadas que dejaron en José Pedro Pérez-Llorca un sabor agrídulce. No se le escapaba que la consecución de los Estatutos no iba a resultar el fin de la cuestión histórica ni de las reivindicaciones nacionalistas:

«Los textos resultantes, aún 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 mantiene abierta la tensión dialéctica periferia-Madrid de cara a la explicación de sus normas e institucionalización, el 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»<sup>648</sup>.

Sus palabras reflejan con claridad el temor a que los nuevos estatutos, aún habiendo sido pactados y ajustados a la Constitución, no terminasen de cerrar ese agujero negro de las competencias, especialmente en el caso de las concurrentes, en el que Pérez-Llorca no dejaba de ver el peligro del conflicto

---

munidad Autónoma la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, a lo que Pérez-Llorca añadió un inciso: «dentro de un carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad». La delegación del Estado condicionó la aceptación de todo el artículo 18 a la inclusión de este inciso de Pérez-Llorca, que apareció en la disposición transitoria quinta, AGUN/JPPL/263/014/artículo 18.

<sup>646</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>647</sup> TAMAYO SALAVERRÍA, Virginia, *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 878.

<sup>648</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca al Presidente Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/030/5, p. 15.

permanente entre el Estado y las autonomías, y a la postre, el riesgo de la desintegración del primero a manos de visiones exclusivamente particularistas. Ya se han visto sus esfuerzos y la orientación que tuvieron a lo largo de esas jornadas, tratando de subsanar un problema que adivinaba crucial para el futuro de España<sup>649</sup>. Aquí estuvo la clave, y quizás el germen, que le hizo madurar el proyecto para las autonomías que iba a tratar de impulsar unas semanas más tarde.

### 3.3 EL DISEÑO DEL PROYECTO AUTONÓMICO

#### Otoño de 1979

Pasada la vorágine de las negociaciones estatutarias y finalizadas las jornadas de reposo veraniego, a comienzos de septiembre de 1979 el nombre de José Pedro Pérez-Llorca volvió a aparecer entre las listas de la especulación política y periodística, esta vez como posible candidato a la presidencia del Partido en Madrid. Sin embargo, la candidatura del Ministro finalmente no prosperó<sup>650</sup>. En primer lugar por su decisión personal: «Yo no quise, me propugnaron»<sup>651</sup>; pero también por la oposición interna que manifestaron al-

---

<sup>649</sup> Son varios los autores que, tras años de rodaje autonómico y en el contexto actual de cierta crisis constitucional, han situado en este mismo problema señalado por Pérez-Llorca la causa de tal crisis autonómica y constitucional. El catedrático de Derecho Administrativo Santiago Muñoz Machado indica que: «Es tan necesario revisar el reparto material de competencias como definir el contenido de los conceptos que se utilizan para hacer efectiva la distribución»; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Informe sobre España...*, p. 66. El mismo autor indica que el Estado autonómico se ha construido en España «a golpe de iniciativas territoriales en base a la fuerza normativa de los Estatutos, que es donde se han regulado todas las instituciones nuevas, recogido las declaraciones de propósitos más ambiciosas y la nueva organización que ha cambiado la faz política y administrativa de España». *Ibíd.*, p. 45. Por su parte, el catedrático de Constitucional Roberto Blanco Valdés, en su reciente análisis de la cuestión territorial española, señala también la diferente actitud de las distintas partes en el tratamiento del problema como uno de sus elementos: «No quiero dejar de subrayar, previamente, en todo caso, que más allá de las sustanciales diferencias de criterio sobre la forma de interpretar el título VIII de nuestra ley fundamental y de los grandes problemas que planteó la evolución del sistema a partir de sus previsiones, el consenso constitucional ponía de relieve grados de generosidad muy diferentes en las distintas fuerzas presentes en las constituyentes —mucho más generosidad política por parte de los grandes partidos estatales, mucha menos por parte de las fuerzas nacionalistas—, contraste que con el paso del tiempo no haría otra cosa que ir incrementándose hasta extremos realmente insoportables». BLANCO VALDÉS, Roberto, *El laberinto territorial español...*, p. 186.

<sup>650</sup> Junto a la suya, estuvieron la del senador Armando Benito y la de Abel Cádiz, entonces presidente de UCD en Alcalá de Henares.

<sup>651</sup> En el archivo se conserva una carta de Vicente Montesinos, miembro de UCD de Madrid, que pudo ser uno de quienes «propugnaron» a Pérez-Llorca. En la carta, fechada en abril de 1979, se dirige a él pidiéndole ayuda con la organización interna del partido a nivel provincial en lo que califica como una situación «desastrosa» en muchos aspectos: «Sé que conoces perfectamente la situación del partido en

gunos de los barones de UCD, recelosos del creciente poder y prestigio del joven Ministro<sup>652</sup>, y finalmente por la negativa de Suárez, a quien tampoco le gustó la idea de acumular más cargos y cargas sobre su ministro de la Presidencia<sup>653</sup>. Era la segunda vez, en apenas cuatro meses, que José Pedro Pérez-Llorca experimentaba en primera persona los recelos de los barones, en su mayoría amigos y compañeros de partido. Esas tensiones internas entre ellos, tensiones que a veces se convertían en auténticas dentelladas políticas, fue algo que, a pesar de considerarse tan propio del oficio, no dejó nunca indiferente a Pérez-Llorca. Se ha visto ya en los sucesivos intentos de dimisión descritos, en sus pequeñas crisis, y de nuevo se manifiesta aquí con esa retirada silenciosa al notar la oposición, y sobre todo el recelo, de aquellos que mejor le conocían políticamente.

José Pedro Pérez-Llorca continuó con la labor de Desarrollo Legislativo de la Constitución y con las tareas ordinarias de su departamento, al tiempo que no dejaba de rondarle en la cabeza la preocupación por solucionar la cuestión autonómica con urgencia. Aún seguía vigente el encargo recibido de Suárez. Lo vivido con los estatutos catalán y vasco alimentó su ya conocida inquietud y despertó en él la urgencia por impedir que aquello volviese a repetirse: no sólo la intensidad de las negociaciones y el desgaste que todo ello había ocasionado al Gobierno, sino también el procedimiento empleado y las circunstancias que habían rodeado a todo el proceso. Eran inviables ante la previsible avalancha autonómica que se les avecinaba. El Estatuto de Galicia estaba ya llamando a la puerta, lo mismo el andaluz, el valenciano y el canario, y no iban a tardar en llegar muchos otros. Era preciso aclarar el procedimiento

---

Madrid y por eso te escribo, a sabiendas de que el Ministerio –que te has ganado a pulso– absorbe todo tu tiempo. La desastrosa situación económica, la desorganización administrativa, la falta de cohesión política, y por último el vacío de poder en que se encuentra sumido actualmente, me han decidido a pedirte la ayuda que, como parlamentario, no puedes negarnos a aquellos militantes de base que, sin haber pedido nada hemos entregado dos años de esfuerzo por alcanzar un ideal que empieza a convertirse en utopía. Es público que el Partido ha sido utilizado como plataforma política, como soporte de intereses personalistas e incluso, económicos, pero a nadie parece interesarle resolver la situación, ya que los que queremos no podemos y los que podéis, estáis demasiado lejos. El resto lo prefiere así, y considera indisciplina cualquier iniciativa que perjudique a sus intereses». Carta de Vicente Montesinos a José Pedro Pérez-Llorca, 14 de abril de 1979, AGUN/JPPL/263/057/2.

<sup>652</sup> Carlos Huneus explica que fue el personalismo de los barones lo que chocó con las pretensiones de Suárez y sus hombres «nuevos» de crear un nuevo partido por encima de las familias y partidos políticos que habían estado en su base. También, continúa explicando Huneus, hasta entonces «la dinámica del poder en UCD se había caracterizado por ser heredado y no adquirido», la candidatura de José Pedro Pérez-Llorca, en el marco de su ascendente carrera política, iba a suponer un salto en esta dinámica y la efectiva eliminación del personalismo de los barones, lo que les llevó a rechazarla. HUNEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España...*, pp. 268-270.

<sup>653</sup> Pérez-Llorca recuerda que fue Suárez quien finalmente se opuso porque pensaba que su ministro ya tenía suficiente poder. Quizá también Suárez se sintió presionado por el rechazo de los barones. Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

y, sobre todo, clarificar el reparto competencial, ese gran agujero negro por el que se les podía escurrir todo el proceso autonómico, el mismo Estado y hasta el proyecto constitucional. Por este motivo, a comienzos de ese otoño de 1979 diseñó, junto con sus colaboradores y otros miembros de UCD, un proyecto de racionalización del proceso autonómico, dirigido a subsanar los principales problemas a los que la reciente experiencia autonómica les había confrontado.

### Un acuerdo con el PSOE

El 3 de octubre de 1979 el portavoz del Partido Socialista, Alfonso Guerra mantuvo una larga entrevista con el Ministro de la Presidencia que culminó con un acuerdo «Sobre el desarrollo del Título VIII de la Constitución»<sup>654</sup>. En este acuerdo se encuentran ya las semillas de su proyecto, que constaba de varios pilares fundamentales.

El primero era su vieja idea de pacto político entre las distintas fuerzas parlamentarias españolas, especialmente entre UCD y el PSOE, para propiciar el desarrollo armónico de la cuestión autonómica. Guerra y Pérez-Llorca se manifestaron conscientes «de que de no alcanzarse esos acuerdos [se] puede dejar el proceso fuera de control y, en muchos casos, bajo la iniciativa de grupos políticos que usan la demagogia en beneficio de intereses particulares sin tener en cuenta los intereses de la Nación en su conjunto»<sup>655</sup>. Los dos manifestaron también su temor ante el enorme riesgo que suponía una desordenada o improvisada gestión del proceso autonómico para la consolidación del sistema democrático. Su acuerdo quiso ser una propuesta para evitar ese desorden o esa improvisación.

Para ello acordaron las siguientes medidas, basadas en los «puntos de coincidencia de las respectivas políticas autonómicas»:

– Evitar los procesos electorales que el artículo 151 de la Constitución contempla para el procedimiento de acceso a la autonomía<sup>656</sup>.

---

<sup>654</sup> «Sobre el título VIII de la Constitución», acuerdo entre Alfonso Guerra y José Pedro Pérez-Llorca, 3 de octubre de 1979. Se conservan varios borradores: AGUN/JPPL/263/020/5.

<sup>655</sup> Describieron el desarrollo armónico del Título VIII como un desarrollo «gradual y funcional que, respetando el derecho de todas las regiones a alcanzar un grado suficiente de autogobierno, sea origen de una mayor solidaridad entre ellas». *Ibíd.*, p. 1.

<sup>656</sup> Fundamentaron esta decisión en el Dictamen que el Centro de Estudios Constitucionales había emitido sobre los artículos 143 y 151 de la Constitución, relativos a las dos vías de acceso a la autonomía contempladas en la Constitución. Dictamen del Centro de Estudios Constitucionales sobre la creación de las distintas vías para la creación de Comunidades autónomas, AGUN/ JPPL/263/020/6.

– Elaborar conjuntamente «unos contenidos estatutarios comunes que deban ser plasmados en los estatutos de autonomía que hayan de aprobarse a fin de que las regiones que lo soliciten alcancen el mayor grado posible de autonomía en el plazo más breve». Estos contenidos se podrían aplicar «de inmediato y simultáneamente a los Estatutos de autonomía de Galicia y Andalucía», y de forma paulatina en el resto de regiones «evitando en el caso de regiones uniprovinciales la duplicidad innecesaria de órganos»<sup>657</sup>.

– Y en último lugar se indicaba que «Es sumamente conveniente que en los próximos estatutos de autonomía se efectúen las remisiones necesarias a futuras leyes orgánicas que armonicen las nuevas administraciones y que permitan la simultaneidad de los futuros procesos electorales»<sup>658</sup>.

En estos puntos se reconocen algunas de las convicciones que habían ido articulando el pensamiento político de Pérez-Llorca desde meses atrás: su afán por insertar la cuestión autonómica dentro del proyecto global nacional, por lograr un pacto autonómico con el PSOE, y también la idea de desarrollar una legislación estatal que clarificase los ámbitos de influencia del Estado y de las Autonomías y también los territorios comunes entre ellos. Esta idea ya se había plasmado, en cierta medida, en las correcciones y añadidos a los estatutos vasco y catalán, y como se verá, seguía tomando forma como todo un proyecto de leyes de armonización. Por último, se menciona un elemento novedoso: la idea de crear un «estatuto tipo» o «estatuto modelo» que pudiese servir a las regiones que desearan constituirse en comunidades autónomas. Esto evitaría la farragosa labor de elaboración y corrección que habían necesitado los estatutos vasco y catalán, con resultados plagados de errores técnicos y jurídicos, y ayudaría a homogeneizar y aligerar el procedimiento estatutario, no sólo en cada región sino en el contexto general del Estado.

### **UCD: el diseño de una política autonómica**

En esta misma línea, en la sesión del Comité Ejecutivo de UCD celebrada apenas tres días más tarde, se acordaron no sólo las primeras trazas de la política autonómica del Gobierno, sino también el apoyo de todos al Presidente, al Gobierno y a su política en esta materia. Fue José Pedro Pérez-Llorca quien en el transcurso de la sesión pidió la expresa manifestación de apoyo de todo el Comité en esos puntos. Su rodaje político le había hecho ya constatar la impor-

---

<sup>657</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>658</sup> *Ibíd.*, p. 2

tancia de la unidad en torno a la estrategia del partido, del Gobierno y de sus representantes, máxime en un tema tan trascendental como el que tenían entre manos<sup>659</sup>. El documento que recoge esas primeras trazas de acuerdo en la estrategia autonómica es el llamado «Análisis del Proceso Autonómico»<sup>660</sup>. En él reafirmaron su voluntad autonómica, decidieron no participar en la polémica acerca de las vías 143 y 151 por considerar erróneo el planteamiento de base<sup>661</sup>, manifestaron su preferencia por la racionalización del proceso y concluyeron con un llamamiento a un «pacto autonómico de Estado» sobre una cuestión que, no podía nadie olvidar, era de Estado:

«UCD, en consecuencia, considera que el carácter constituyente del proceso autonómico, su naturaleza de cuestión de Estado, el previo análisis de las circunstancias objetivas en que se desenvuelve el país y cada región o nacionalidad, la necesidad de llegar a un entendimiento sobre las cuestiones básicas que subyacen a la estructuración de una comunidad autónoma, exigen crear un clima de consenso. UCD, por tanto, hace un llamamiento a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria y propone un pacto autonómico de Estado entre todos los partidos con representación parlamentaria a fin de racionalizar globalmente el proceso autonómico y de llevar a buen término una tarea de la que depende la definitiva institucionalización del Estado que la Constitución contempla y la necesaria profundización de la democracia»<sup>662</sup>.

Con el objetivo de realizar ese análisis previo a la racionalización del proceso, se constituyó, en esa misma sesión del Comité Ejecutivo, una Ponencia para el estudio del tema autonómico presidida por Rodolfo Martín Villa e integrada por Antonio Fontán, Óscar Alzaga, Luis Gámir y José Pedro Pérez-Llorca. Su primer trabajo fue precisamente la elaboración de un informe destinado a servir de base para la racionalización y el entendimiento con el resto de fuerzas políticas<sup>663</sup>.

El informe estuvo listo días más tarde y en el índice no se le atribuye ninguno de sus apartados a Pérez-Llorca, quien estuvo más enfocado a otros aspectos propuestos en los encuentros pasados, desarrollando especialmente lo acordado con Alfonso Guerra. La documentación del archivo avala los esfuerzos y trabajos que emanaron del equipo de Presidencia en lo relativo a la cuestión de las leyes de armonización y la elaboración el estatuto modelo.

<sup>659</sup> Acta de la sesión del Comité Ejecutivo de UCD, 6 de octubre de 1979, ALCS/UCD/3/56, p. 4

<sup>660</sup> Análisis del Proceso Autonómico, ALCS/UCD/3/57.

<sup>661</sup> Como es bien conocido, se impuso la idea de una vía «rápida», la del artículo 151, frente a la «lenta» del artículo 143 que además no permitiría alcanzar el máximo techo competencial posible.

<sup>662</sup> Análisis del Proceso Autonómico, ALCS/UCD/3/57, p. 4.

<sup>663</sup> Acta de la sesión del Comité Ejecutivo de UCD, 6 de octubre de 1979, ALCS/UCD/3/56, p. 4.

a) EL ESTATUTO MODELO

La primera referencia oficial al estatuto modelo aparece en una nota de la Secretaría de Estado para el Desarrollo Constitucional del Ministerio de Presidencia, presumiblemente escrita por Juan Antonio Ortega<sup>664</sup>. En ella, tras advertir del riesgo que supone conducir el resto de las autonomías a imagen del camino vasco y catalán, proponen «reconducir todas las demás autonomías a un Estatuto Común, aprobado por Ley Orgánica (salvo el caso gallego) por vía del artículo 143 de la Constitución». Al mismo tiempo, propusieron la aprobación con «extraordinaria urgencia» de una Ley Orgánica destinada a regular las distintas modalidades de referéndum<sup>665</sup>. Esta Ley iba dirigida a establecer los términos y las condiciones en las que podrían celebrarse los distintos referéndums autonómicos previstos por la Constitución<sup>666</sup>. De la Ley se encargó el equipo de Juan Antonio Ortega, y del Estatuto tipo o modelo Eduardo Gorrochategui, Secretario General Técnico de Presidencia y estrecho colaborador de Pérez-Llorca. Por esas mismas fechas aparecieron los primeros borradores del estatuto modelo, que seguían lo previsto en el artículo 143 de la Constitución para el acceso a la autonomía<sup>667</sup>.

Estos borradores diseñaban un modelo de estatuto básicamente estructurado en cuatro secciones: la primera recoge algunas de las cuestiones institucionales básicas sobre la creación de la Comunidad Autónoma, su territorio,

---

<sup>664</sup> Nota sobre autonomías y referéndum, 18 de octubre de 1979, Secretaría de Estado para el Desarrollo Constitucional, AGUN/JPPL/263/024/1024.1. El texto de esta nota ofrece un carácter más técnico y no recoge los acuerdos políticos que se estaban conformando en esas mismas semanas, de ahí que se dé por supuesta la vía 151 para Galicia y Andalucía.

<sup>665</sup> Nota sobre autonomías y referéndum, 18 de octubre de 1979, Secretaría de Estado para el Desarrollo Constitucional, AGUN/JPPL/263/024/1, p. 3.

<sup>666</sup> La urgencia de la ley influía tanto a quienes quisiesen ir por la vía 151, «pues para usarla es imprescindible la ley orgánica», como a quienes quisieran optar por la vía 143, pues «resultaría impresentable que no se pudiera seguir ese camino por falta de ley orgánica cuando se ha utilizado el Real Decreto Ley para vascos y catalanes». Eso era algo que el Gobierno quería evitar: Galicia y el resto deberían ir por Ley Orgánica. La nota también profundiza en otros aspectos de relevancia autonómica para los que es necesario aprobar una ley de referéndum: regular los términos y condiciones de las consultas, garantizar tiempo para la decisión política en sede parlamentaria, y también conducir la consolidación de un mapa autonómico que evitase autonomías regionales de una sola provincia o comunidades con provincias «salpicadas». Nota sobre autonomías y referéndum, 18 de octubre de 1979, Secretaría de Estado para el Desarrollo Constitucional, AGUN/JPPL/263/024/1, p. 4.

<sup>667</sup> Se conservan en el archivo hasta cuatro versiones distintas de borradores para el Estatuto tipo o modelo, y una de ellas, fechada en octubre de 1979, se ha localizado también entre los papeles del antiguo Ministerio de Hacienda y Administración Pública (MHAP Archivo Central, Relación 85/51, caja 2702, n.º 16). Guardan todos ellos una estructura parecida, aunque alguno es más enunciativo en su redacción y señala únicamente el contenido de cada artículo, mientras que otros sin embargo desarrollan los artículos completos dejando únicamente un espacio en los lugares en los que deben aparecer datos específicos, como el nombre de la comunidad autónoma, las provincias que la componen, el tipo de lengua, las peculiaridades de la bandera, etc. Borradores de Estatuto tipo o modelo, AGUN/JPPL/263/020/10 y 030/22.

límites, bandera, y a veces también se incluye en ella el reparto de competencias; la segunda y tercera están dedicadas a la composición de la Asamblea Legislativa, el Consejo del Gobierno y el Presidente, y la última establece la reforma del Estatuto<sup>668</sup>. En algún borrador se añaden como títulos específicos otras cuestiones como la economía y la hacienda o el régimen jurídico. El aspecto en el que más difieren entre sí los distintos borradores conservados es la cuestión de las competencias, donde se ensayaron diversas fórmulas y donde se observa la influencia de los modelos catalán y vasco, tanto en la imitación de algunos de sus aspectos formales como en la corrección anticipada de los más polémicos. Pero lo que se observa en todas las fórmulas es el esfuerzo de sus creadores por tratar de encontrar la vía para cerrar, o al menos clarificar, el reparto de competencias y evitar el tenso forcejeo que se había vivido en las negociaciones vasco-catalanas, estableciendo que la distribución de las competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma debería atenerse a lo que quedase dispuesto en las futuras leyes del Estado destinadas a ese fin<sup>669</sup>. Lo

---

<sup>668</sup> Estos artículos eran una forma directa de atajar la falsa polémica surgida en torno a la cuestión de las dos vías de acceso, que había hecho correr el rumor de que sólo la 151 contemplaba la creación de una Asamblea legislativa y órganos de gobierno propios, estableciendo así una diferencia entre una autonomía política que se obtendría por la vía 151 y una meramente administrativa que sería la del artículo 143. Interpretación que rechazaron desde UCD aportando estudios jurídicos sobre ello. En la memoria del proyecto de estatuto tipo encontrado en el MHAP se indica que se ha redactado un borrador con «la intención de acreditar la validez del procedimiento contenido en el artículo 143 para alcanzar las mismas cotas de autonomía que con el artículo 151 (...), un alto nivel de autonomía, quizá no contemplado por los diversos responsables de las regiones españolas, y que además cuenta con una Asamblea Legislativa como órgano esencial para su autogobierno». Esta última posibilidad es muy de destacar, pues el hecho de que pareciera no ser alcanzable a tenor del artículo 143, ha dado lugar a una mayor inclinación a favor del artículo 151; Memoria del Borrador de proyecto de estatuto de autonomía según el artículo 143 de la Constitución, MHAP Archivo Central, Relación 85/51, caja 2702, n.º 16, pp. 1-2.

<sup>669</sup> Así, por ejemplo, en uno de los modelos se opta por incluir una clasificación que diferencia las materias que son competencia exclusiva de la Comunidad autónoma, de aquellas en las que sólo le corresponde la ejecución de la legislación estatal, y otra en la que se enumeran las competencias concurrentes entre la Comunidad autónoma y el Estado. En este último listado aparecían, entre otras, materias como la educación, la planificación de la actividad económica y financiera, la sanidad interior y la Seguridad Social, las relaciones laborales..., con la clara intención de atajar así algunas de las polémicas que habían estado a punto de hacer naufragar los otros proyectos. Se explicita además que la distribución de las competencias entre Estado y la Comunidad autónoma se atenderá a lo dispuesto en las Leyes Orgánicas que la constitución contempla (AGUN/JPPL/263/030/22, artículos 7-10). En otro de los modelos, sin embargo, únicamente se desarrolla el alcance de cada tipo de competencias que puede atribuirse la comunidad, remitiendo a la legislación estatal en los casos necesarios (Anteproyecto de estatuto tipo artículo 143 de la Constitución, AGUN/JPPL/263/020/10). El más significativo de todos los borradores, por mostrar un esquema radicalmente distinto para abordar la cuestión competencial, es el borrador enunciado como «Estatuto modelo» y en el que la cuestión competencial adquiere categoría de título propio y se encuentra enfocada exclusivamente hacia las futuras leyes orgánicas que distribuirán las competencias, señalando las materias que se verán influidas y cómo estas leyes determinarán en cada caso las condiciones para su ejercicio por parte de la Comunidad autónoma (Estatuto modelo, AGUN/JPPL/263/020/10, artículos 8-10). Todos ellos, para el traspaso de las competencias, establecían el sistema de Comisión Mixta paritaria entre el Estado y cada comunidad.

que destaca tras el diseño de estos estatutos es el proyecto de crear un cuerpo de legislación que cierre el agujero competencial y lo clarifique, evitando ese desajuste entre las regiones y Madrid y tratando de rectificar esa concepción de lo autonómico entendida bajo el signo de la confrontación con el Estado central.

#### b) CLÁUSULAS DE SECTORIALIDAD Y GENERALIZACIÓN

Cuando el 26 de octubre se reunió de nuevo la Comisión Ejecutiva, la Ponencia autonómica presentó su informe sobre la situación de la cuestión autonómica y se abrió un amplio debate en torno a los problemas de la nueva organización territorial<sup>670</sup>. Pérez-Llorca volvió a insistir en la necesidad de definir las competencias, puesto que el problema se había generalizado: «todos quieren lo mismo y todos algo más especial, el modelo resultante es impracticable». Las consecuencias de dejar su definición a la libre iniciativa o a la exclusiva voluntad de los parlamentarios regionales conducía el sistema hacia una «asimetría total», de la que «no sale un estado federal sino un esperpento medieval»<sup>671</sup>. Temía Pérez-Llorca la avalancha de «17 negociaciones abiertas permanentemente con efecto demostración, el peligro de consultas regulares constantes, y todo ello sin operatividad»<sup>672</sup>. Su conclusión: «Hay que controlar a Frankenstein». Sus propuestas fueron las ya conocidas, que esta vez expuso avalado por el trabajo realizado desde su departamento.

La primera idea que propuso fue la introducción de las cláusulas de sectorialidad y generalización en los estatutos, con el objetivo de deslindar las competencias a través de leyes. Este sistema de deslindes, además de aclarar cada competencia, evitaría la constante remisión a principios generales o la

---

<sup>670</sup> El informe contenía un análisis del estado del proceso de transferencias, iniciado con las preautonomías, un estudio jurídico sobre las dos vías de acceso a las autonomías, recogía las experiencias de las negociaciones con los parlamentarios vascos y catalanes y analizaba aspectos esenciales para la cuestión como eran los asuntos fiscales, la policía, las materias de educación, cultura y justicia. La copia localizada en el archivo de Leopoldo Calvo-Sotelo únicamente conserva algunas de las secciones. Informe de la Ponencia Autonómica, 26 de octubre-2 de noviembre de 1979, ALCS/UCD/44. Un índice del mismo, enviado en una carta de Antonio Fontán a José Pedro Pérez-Llorca, revela los nombres de sus redactores, que fueron el mismo Fontán, Alzaga, Gámir, Fernández Ordóñez y Martín Villa. Fontán le promete a Pérez-Llorca un nuevo estudio «sobre el amplio margen que puede abrirse en una interpretación adecuada- y generosa- del 143». Carta de Antonio Fontán a José Pedro Pérez-Llorca, 9 de octubre de 1979, AGUN/JPPL/263/030/2.1.

<sup>671</sup> Notas autógrafas de José Pedro Pérez-Llorca en el Comité Ejecutivo de UCD, 26 de octubre de 1979, AGUN/JPPL/263/020/7.

<sup>672</sup> *Ibíd.*

remisión a futuras negociaciones en las Cámaras<sup>673</sup>. Pretendía evitar las soluciones de urgencia que se habían empleado en los casos catalán y vasco, cuya hipotética generalización podría suponer el colapso del Estado ante la avalancha autonómica que veían aproximarse. Otros aspectos a los que afectarían estas cláusulas de sectorialidad serían «la sujeción de los parlamentos en su ámbito a leyes del Estado» y «la coordinación electoral», haciendo coincidir entre sí los procesos electorales autonómicos.

Esta propuesta de Pérez-Llorca consistía en dejar que fuesen leyes del Estado las que determinasen el alcance de las competencias que las comunidades autónomas podrían asumir, evitando así que esto quedase determinado de manera particular (y quizá diferente) en cada uno de los estatutos, lo que desembocaría en una «asistemática irracional» y en un desgaste del Gobierno central cuya experiencia, en palabras de Pérez-Llorca, «pone la carne de gallina»<sup>674</sup>. Con ello, en lo que ya se había convertido en su forma de entender el proceso autonómico, contemplaba el desarrollo del Estado de las autonomías con visión de Estado: no bastaba con la consecución de las autonomías una a una, sino que era preciso entender que todas ellas formaban parte de un proyecto a largo plazo: la construcción y el desarrollo del Estado autonómico. Esto marcó siempre su postura política y su visión del problema, que planeó siempre a mayor altura que la de sus interlocutores parlamentarios regionales, y que fue también la causa de que muchos calificasen sus propuestas como «centralistas» o imbuidas de la «fría razón de Estado».

La segunda de sus ideas era la generalización del Estatuto tipo según la vía 143. Pérez-Llorca propuso que, para facilitar la aceptación de este modelo por las futuras comunidades autónomas y para contrarrestar la idea de que la vía 143 era inferior, se remarcase el hecho de que el alcance de las competencias no era en absoluto menor a lo establecido en los decretos de transferencias que ya estaban en marcha. El estatuto estándar podía ser el mejor instrumento para el fortalecimiento de las preautonomías, que como la Ponencia se había

---

<sup>673</sup> Notas autógrafas de José Pedro Pérez-Llorca en el Comité Ejecutivo de UCD, 26 de octubre de 1979, AGUN/JPPL/263/020/7. Esta cláusula también ha sido mencionada en la bibliografía como «cláusula competencial». Cfr. POWELL, Charles T., «El nacimiento del Estado autonómico español en el contexto de la Transición democrática», en PELAZ-LÓPEZ, José Vidal (dir.), *El Estado y las Autonomías, Treinta años después*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones, p. 34; COSGAYA GARCÍA, Jaime, *Antonio Fontán Pérez (1923-2010), biografía política*, p. 493.

<sup>674</sup> Notas autógrafas de José Pedro Pérez-Llorca en el Comité Ejecutivo de UCD, 26 de octubre de 1979, AGUN/JPPL/263/020/7.

encargado de demostrar en su informe, aún contaban con traspasos y cuestiones pendientes en esta materia<sup>675</sup>.

Quedaba por último la cuestión del Estatuto Gallego, que en esos momentos estaba en fase de tramitación en la Ponencia Mixta de la Comisión Constitucional. El Ministro apoyaba la idea de que este Estatuto ya debía de ser tramitado y elaborado bajo el nuevo plan de racionalización autonómica, tal y como había acordado en su encuentro del día 3 de octubre con Alfonso Guerra. En uno de los borradores del Estatuto modelo aparece mencionada Galicia, lo que permite confirmar que se pensó en utilizarlo para la autonomía gallega<sup>676</sup>. Sin embargo, no todos secundaron esta idea. Entre las conclusiones que se redactaron al final de esa sesión del Comité Ejecutivo se menciona la preocupación de sus miembros ante «las discrepancias notorias graves en el seno de los parlamentarios de UCD explicitadas, incluso en votaciones esenciales para la racionalización del proceso autonómico de Galicia y de los Estatutos que le han de seguir»<sup>677</sup>. Pero a pesar de las discrepancias, el Comité Ejecutivo de UCD secundó la interpretación del problema expuesto en el informe de la Ponencia autonómica y las ideas de Pérez-Llorca, y sus conclusiones definieron una primera propuesta de acción: era preciso tomar las riendas y «abordar con realismo político el proceso, dado que el entusiasmo parece residir más en la clase política que en el pueblo»<sup>678</sup>. Estaban de acuerdo en la necesidad de «una cierta homogeneización» que pasaba por orientar los procesos autonómicos hacia la vía contemplada en el artículo 143 y crear una Administración acomodada a las autonomías. Para todo ello se precisaban tres cosas:

- Que UCD ofreciese «una estrategia autonómica acorde», se entiende que secundando las propuestas ya mencionadas.
- El contacto con otras fuerzas políticas, «especialmente el PSOE»<sup>679</sup>.

---

<sup>675</sup> Antonio Fontán, como Ministro de Administración Territorial, era el responsable de coordinación de la política de transferencias, y el 9 de octubre le envió a Pérez-Llorca el informe de la Ponencia autonómica, donde sugería varias líneas políticas para la cuestión de las transferencias «que no se puede separar de la política general de las autonomías». Carta de Antonio Fontán a José Pedro Pérez-Llorca, 9 de octubre de 1979, AGUN/JPPL/263/030/2.1.

<sup>676</sup> Estatuto Modelo, AGUN/JPPL/263/020/10, Disposición Transitoria Tercera.

<sup>677</sup> Resolución del Comité Ejecutivo de UCD, 26 de octubre de 1979, AGUN/JPPL/263/020/7.

<sup>678</sup> *Ibíd.*

<sup>679</sup> Un ejemplo: ese mismo día 26 de octubre de 1979, UCD firmó junto con CiU un compromiso de apoyo mutuo en el Parlamento catalán «para evitar un pacto mayoritario frente-populista, de las fuerzas del PSC y PSUC, por entender que una hegemonía en Cataluña de esa alianza podría desestabilizar el desarrollo político, social y económico de Cataluña; para ello, los representantes de ambos partidos consultarán las decisiones políticas a adoptar a lo largo del proceso que ha de culminar en la configuración de los órganos legislativos y ejecutivos de la Generalidad». Asimismo, CIU se comprometía a «mantener una relación directa con el Gobierno en apoyo a la política general del Estado que éste realiza, en la que entienden encontrar diferencias fundamentales, por lo que, el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana

– Y «encontrar hombres de peso» capaces de estar al frente de las comunidades autónomas y que con vision global colaborasen en el Proyecto de construcción del Estado autonómico.

Así se cerró ese primer diseño y acuerdo de plan autonómico. Ese mismo día José Pedro Pérez-Llorca se reunió con los parlamentarios gallegos de UCD para presentarles «una alternativa distinta» al proyecto que se estaba tramitando en las Cortes.

### 3.4 EL ESTATUTO GALLEGO

#### **El primer escalón del proyecto autonómico**

José Pedro Pérez-Llorca dejó por escrito su percepción de los sucesos que acompañaron a la elaboración del Estatuto gallego en aquel otoño de 1979. Galicia contaba con un régimen preautonómico desde marzo de 1978 y en junio de 1979 los parlamentarios gallegos, reunidos en el Palacio de Raxoy en Santiago, elaboraron un primer anteproyecto de Estatuto que fue depositado en las Cortes a finales de ese mismo mes.

«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 coooperadora 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»<sup>680</sup>.

Las circunstancias descritas por Pérez-Llorca, unidas a las recientes e intensas experiencias con los textos vasco y catalán, hicieron que en un primer momento el Gobierno mirase con cierta seguridad y tranquilidad el proceso

---

apoyará con el carácter general cada una de las decisiones que configuran la política parlamentaria del Gobierno». Tratados entre Convergencia y Unión y UCD, AGUN/JPPL/263/027/2/2.

<sup>680</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca al Presidente Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/030/5, p. 16.

autonómico gallego, lo que se pudo traducir también, con palabras de Pérez-Llorca, en «una menor atención del Gobierno hacia el problema»<sup>681</sup>. Durante el mes de septiembre y las primeras semanas de octubre el texto inició sus trámites parlamentarios, idénticos a los ya descritos para Cataluña y el País Vasco: el 10 de septiembre se abrió el periodo para la presentación de motivos de desacuerdo al anteproyecto y el 1 de octubre se eligió a los miembros de la Ponencia Mixta, que comenzó el estudio del texto el día 9 del mismo mes. Por esas mismas fechas se estaban produciendo los sucesos ya descritos: el pacto de Pérez-Llorca con Alfonso Guerra y los acuerdos del Comité Ejecutivo acerca de la política a seguir en la cuestión autonómica. Esta simultaneidad de los dos procesos, y la confianza de UCD nacional en que el Estatuto gallego no traería mayores problemas, se tradujo también, por parte del Gobierno, en una actitud de reserva hasta tener diseñado el plan de acción. Esta cautela, sin embargo, desconcertó enormemente a los parlamentarios centristas gallegos, que la interpretaron como «una falta de postura clara de la UCD nacional ante el Estatuto»<sup>682</sup>.

José Pedro Pérez-Llorca seguía siendo el responsable de las negociaciones autonómicas y a él le remitieron los motivos de desacuerdo redactados por los propios parlamentarios centristas gallegos. En el Ministerio de Presidencia se examinaron los textos y se elaboró el conocido como el «documento verde», una nueva relación de desacuerdos al texto que quiso ser la posición oficial de UCD y a la que los parlamentarios centristas gallegos se opusieron, calificándolos de «descafeinados»<sup>683</sup>. Los debates en la Ponencia reprodujeron en cierta medida las fricciones y el clima vivido en los otros dos estatutos: los artículos no se terminaban de votar, hacienda y el reparto de competencias despuntaron como temas conflictivos, y muy pronto los centristas gallegos

---

<sup>681</sup> *Ibíd.*

<sup>682</sup> MEILÁN GIL, José Luis, *El Estatuto Gallego, por fin unha terra nosa*, Madrid, Editorial Latina, 1980, p. 41. El autor, uno de los líderes centristas gallegos que formó parte de los procesos de elaboración y negociación del Estatuto como parte de la Ponencia Mixta, añade que en esas circunstancias «Los Estatutos vasco y catalán, en su versión definitiva, proporcionaban una guía segura para descubrir lo que el Gobierno y los partidos políticos estaban dispuestos a admitir en materia de autonomía. Aquella seguridad era inestimable porque, por muy chocante que resulte para un espectador normal, los redactores gallegos de UCD actuaron en el mayor de los aislamientos, faltos de indicaciones, sugerencias o manifestaciones de cualquier tipo por parte del Gobierno o de las instancias centrales del partido que permitiesen reconocer cuál sería su postura definida ante el proceso de autonomía gallega». Esta circunstancia deja ver la influencia que el modelo catalán y vasco estaba imprimiendo en el resto de procesos autonómicos.

<sup>683</sup> Lo sorprendente de esta actitud gallega radica en las expectativas que habían depositado en los motivos redactados por ellos mismos, que estaban encaminados a una mejora del texto teniendo en cuenta el resultado de lo negociado en los estatutos de Sau y de Guernica. Su objetivo era elaborar un estatuto con el más alto techo competencial y acomodado a las circunstancias de Galicia. Para ello tuvieron como modelo a los dos estatutos precedentes, pues entendían que ante problemas comunes, soluciones comunes. Cfr. MEILÁN GIL, José Luis, *El Estatuto Gallego...*, p. 40.

protestaron ante la actitud de UCD. Desconocían el proyecto político que desde el Gobierno se estaba gestando en aquellos mismos momentos, proyecto que miraba no sólo al texto que tenían entre manos, sino a los que ya se veían en el horizonte:

«En el momento de iniciarse la negociación gallega se conocía ya que en Andalucía, y eventualmente en otras regiones, iban a intentar el camino del artículo 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»<sup>684</sup>.

Las opciones destinadas a reconducir el proceso autonómico eran las bosquejadas en el acuerdo de Pérez-Llorca con Alfonso Guerra y las finalmente acordadas por el Comité Ejecutivo del 26 de octubre de 1979. El caso gallego se contempló como un primer escalón en el proceso, que se concretaba en la presentación del Estatuto modelo, recién elaborado, y la cláusula de racionalización<sup>685</sup>. Sin embargo, los resultados fueron otros:

«La negociación puso de manifiesto la incapacidad de los representantes centristas para asumir la defensa de la Cláusula de racionalización 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 éstos 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»<sup>686</sup>.

Lo así resumido por Pérez-Llorca es el relato de un desacuerdo y de un fracaso. De un desacuerdo que enfrentó a centristas gallegos con el partido y el Gobierno de Madrid, que forzó a un corrimiento hacia la radicalización a todo el proceso y que finalmente produjo el fracaso del primer escalón del

<sup>684</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca, marzo 1980, AGUN/JPPL/263/030/5, p. 17.

<sup>685</sup> En el informe a Suárez, Pérez-Llorca se refiere al Estatuto modelo como «Presentación formal equivalente», e indica que «La sincera asunción de este acuerdo por parte de quienes lo convinieron hubiera permitido a cualquier negociador, seguro de sí mismo, adoptar una posición airosa, ya que la Presentación Formal Equivalente 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 cláusula de racionalización, igualmente susceptible de una explicación satisfactoria». *Ibíd.*, p. 17.

<sup>686</sup> *Ibíd.*, p. 17.

proyecto autonómico alentado por Pérez-Llorca, secundado por el Ejecutivo y aparentemente respaldado por la oposición.

## Desconcierto en la Moncloa

El día 26 de octubre de 1979, tras el acuerdo del Comité Ejecutivo de UCD ya descrito, se celebró en el Palacio de la Moncloa una reunión a las cinco de la tarde a la que fueron convocados todos los centristas gallegos representantes de la Asamblea de Parlamentarios en la Ponencia que discutía el estatuto<sup>687</sup>. David Pérez Puga, uno de los representantes gallegos que asistió a aquella reunión, dejó por escrito, a los pocos días, lo sucedido en aquel encuentro:

«Se celebró una reunión presidida por José Pedro Pérez-Llorca, a la que asistieron Rodolfo Martín Villa, Alberto Oliart y asesores de Presidencia. En esta sesión se nos dio a conocer una alternativa de Estatuto que modificaba radicalmente el anteproyecto presentado por la Asamblea de Parlamentarios gallegos. Era algo tan distinto que todos sin reserva alguna la rechazamos de plano y solicitamos ver al Presidente del Partido, Adolfo Suárez»<sup>688</sup>.

Lo conocido hasta ahora permite sostener que esa «alternativa de Estatuto» que menciona Pérez Puga y que despertó la sorpresa de los asistentes por la radical modificación que suponía al proyecto que ya estaban trabajando fue el modelo de estatuto tipo. Los parlamentarios gallegos ni entendieron ni les gustó lo que el Ministro de la Presidencia les estaba proponiendo, y acudieron a Suárez, que los recibió al día siguiente:

«Allí quedó claro que la alternativa presentada por Pérez-Llorca no era viable, dándose como explicación que había sido la plasmación de un deseo óptimo de cómo deberían ser los futuros Estatutos. Adolfo Suárez fue muy claro y, a mi juicio, sincero, diciendo que la negociación debería proseguir con el que se ha llamado “documento verde”, que contiene reparos al proyecto de Estatuto de la Asamblea, sobre todo en materia de competencias, en las que se hace referencia al techo constitucional y con las competencias del Estado. Se aceptó unáni-

---

<sup>687</sup> Estos parlamentarios gallegos de UCD fueron: Pío Cabanillas, Antonio Díaz Fuentes, José Antonio Gago, Manuel Iglesias, José Luis Meilán, José María Pardo Montero, David Pérez Puga, Juan Quintás, Antonio Rosón, Miguel Sanmartín, José Antonio Trillo, Nona Inés Vilariño. MEILÁN GIL, José Luis, *El Estatuto Gallego...*, p. 114.

<sup>688</sup> Carta de David Pérez Puga el 3 de noviembre de 1979 a los parlamentarios de UCD de Galicia y al Comité Ejecutivo de Pontevedra para clarificar lo sucedido en Madrid durante las negociaciones del Estatuto y las discrepancias habidas en el seno de la Ponencia con UCD. Le envió una copia a Pérez-Llorca expresando «mi sincera y creo que objetiva opinión de los hechos ocurridos», AGUN/JPL/263/018/13.

memente este nuevo método de trabajo, así como el introducir en el texto del Estatuto un precepto que armonizara los posibles conflictos de competencias entre las atribuciones al Estado y a las Comunidades Autónomas. La aceptación fue unánime»<sup>689</sup>.

La operación de Pérez-Llorca había sido audaz, pero no dio resultado. Al percibir el descontento de los gallegos Suárez dio un paso atrás y volvió a terreno políticamente seguro, sus palabras dejaron fuera de discusión la posible reconversión del Estatuto por la vía 143 que implicaba el Estatuto modelo. Descartada la primera opción, Pérez-Llorca trató de impulsar la segunda: la cláusula de racionalización. Al día siguiente, 28 de octubre, también en la Moncloa y en presencia de los centristas gallegos, el Ministro redactó de su puño y letra la cláusula que se añadiría al artículo 32 del Estatuto y que remitía a futuras leyes la delimitación y el ejercicio de las competencias concurrentes<sup>690</sup>. «A esta redacción se le prestó aprobación unánime, bien es cierto que se indicó que el texto estaba negociado con el Partido socialista», escribió Pérez Puga. José Luis Meilán Gil, otro de los centristas gallegos allí presentes, se mostró más receloso ante lo que entendía como un intento «de aprovechar la preponderancia de UCD-Galicia para encauzar la autonomía gallega y establecer una trinchera para el resto del proceso autonómico». Aceptó colaborar con la fórmula de racionalización, pero siempre y cuando se asegurase un trato equivalente al recibido por los estatutos vasco y catalán: no podía haber «discriminación» en el caso gallego<sup>691</sup>.

Cuando el martes 30 se trató de aprobar el texto en la sesión de la Ponencia se encontraron con la desagradable sorpresa de que los parlamentarios socialistas se opusieron a la cláusula: «les gustaba el espíritu del texto, pero no la letra», indicó Pérez Puga. Fraga también la tachó de inconstitucional y se desmarcó con protestas «del mayor autonomismo» que dejaron perplejos a quienes tan sólo unos meses atrás le habían visto discrepar abiertamente de la

---

<sup>689</sup> El encuentro se produjo en tres tiempos, una primera reunión de Suárez con los centristas gallegos, otra de Suárez con Pérez-Llorca, Martín Villa y Oliart, y finalmente un encuentro conjunto entre todas las partes. *Ibíd.*, p. 2.

<sup>690</sup> La cláusula 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». Documento 1, anexo a la carta de David Pérez Puga, AGUN/JPPL/263/018/13.

<sup>691</sup> MEILÁN GIL, José Luis, *El Estatuto Gallego...* p. 83. Sus palabras reflejan también el enfoque con el que muchos de los centristas gallegos abordaron esta cuestión: «Entre los ponentes gallegos de UCD no hay divergencias. Las hay únicamente con la UCD nacional, porque nosotros vemos la cuestión desde Galicia y ellos desde un planteamiento más general. El Estatuto es un tema de solidaridad gallega más que de planteamiento de partidos». *Ibíd.*, p. 70.

política autonomista del Gobierno<sup>692</sup>. Todo ello motivó una revisión de la cláusula, esta vez de la mano de Rodolfo Martín Villa, que se reunió con representantes del resto de fuerzas parlamentarias de la Ponencia y redactaron un texto «más concretado a regular por una Ley General debatida en Cortes el ejercicio de las Competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas»<sup>693</sup>. Al terminar, Martín Villa exigió de cada uno de los asistentes la confirmación de que el texto estaba negociado. La obtuvo. Sin embargo, en el campo centrista ya proliferaban miedos y sospechas y varios de sus parlamentarios gallegos se resistían a votar afirmativamente el nuevo texto ante la negativa socialista y la reacción de Fraga. Pérez-Llorca, telefónicamente, les instó al voto afirmativo, y lo mismo hizo Suárez, explicando la razón de oportunismo político que movía a Fraga. Sin embargo, tan sólo Pío Cabanillas y David Pérez Puga votaron a favor de la cláusula; el resto se abstuvo<sup>694</sup>.

## El avión y la transitoria

Se sucedieron entonces las llamadas, las reuniones y un sinfín de encuentros para tratar de llegar a un acuerdo, no ya de UCD con las otras fuerzas, sino de UCD nacional con sus propios parlamentarios provinciales, claramente divididos entre sí y enfrentando lo que llamaron «la posición oficial» o la «razón de Estado» proveniente de Madrid con la «visión netamente gallega» respecto al Estatuto que ellos encarnaban<sup>695</sup>. Las notas de una reunión celebrada el día 15 de noviembre traslucen las actitudes de algunos de ellos: José María Pardo

---

<sup>692</sup> Carta de David Pérez Puga, 3 de noviembre de 1979, AGUN/JPPL/263/018/13.

<sup>693</sup> Esa segunda redacción fue muy semejante a la original, y se decía: «En orden a la delimitación y consiguiente ejercicio de las distintas competencias cuya titularidad se reconoce en las mismas materias a la Comunidad Autónoma y al Estado en el presente Estatuto se aprobarán por las Cortes Generales las oportunas leyes que fijarán el alcance de las competencias que en cada caso corresponden a las Comunidades y al Estado». Documento 2 anexo a la carta de David Pérez Puga, AGUN/JPPL/263/018/13.

<sup>694</sup> En la carta que David Pérez Puga escribe, explicando estos acontecimientos y sobre todo justificando con ellos su voto afirmativo a la cláusula, indica que «Mi opinión es que la norma es necesaria para poder armonizar las competencias compartidas, ya que sin una norma similar las situaciones de conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas serían constantes, con el consiguiente deterioro de las funciones de la Comunidad y del Estado (...) Si se pretendiera con esta Ley rebajar el techo del Estatuto de Galicia, ahí estamos nosotros para impedirlo, pues somos quienes habremos de votarla, pero es más, como sabes, para aprobar una Ley General normalmente no son suficientes los votos de UCD y habrán de votar con nosotros otras fuerzas políticas, cuando menos en el Congreso de los Diputados. Existe por tanto, garantía suficiente para que la norma sea respetuosa con el Estatuto». *Ibíd.*, p. 3.

<sup>695</sup> A este respecto, en una nota posterior, Sebastián Martín Retortillo escribía: «Recuérdese que durante la elaboración del Estatuto gallego las mayores tensiones y esfuerzos hubieron de consumirse no en las negociaciones con la oposición, sino con los representantes del propio partido del Gobierno». Nota de Sebastián Martín Retortillo, 15 de marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/030/17, p. 3. Esta división en el partido centrista también saltó a la prensa con titulares como: «Los debates del estatuto de Autonomía.

protestó por «el freno» que se quería dar en Galicia, que no consideraba justo ni conveniente: «No es justo por nuestra propia dignidad, ni conveniente porque podemos dar ejemplo»<sup>696</sup>. Meilán, por su parte, calificó la fórmula de racionalización de inútil e inaplicable si no era apoyada por el PSOE, y planteó la posibilidad de encontrar otra alternativa, algo que también apoyó Pío Cabanillas. Para Pardo, la opción del estatuto tipo era «degradante». Finalmente, ante la pregunta de los parlamentarios gallegos sobre si existía en UCD una «voluntad de acabar», José Pedro Pérez-Llorca respondió que sí, pero que no a cualquier precio, y aceptó la opción de una nueva fórmula «que tenga el mismo efecto jurídico»<sup>697</sup>.

Fue entonces cuando Pérez-Llorca planteó otra alternativa, que metafóricamente describió como «un avión» que les llevaría al mismo destino<sup>698</sup>. Ese «avión» consistía en sustituir la cláusula de racionalización<sup>699</sup> por una mención en la Disposición Transitoria Quinta, acordada con Alfonso Guerra, que también había participado en su diseño<sup>700</sup>. Pero tanto los socialistas gallegos como los centristas gallegos volvieron a rechazar la oferta del avión: «No se veía la necesidad de introducir una fórmula que iba a ser utilizada como un agravio comparativo con los otros dos Estatutos (...). Galicia no se merecía eso»<sup>701</sup>. De nada sirvieron las explicaciones de que no se disminuirían las competencias sino que simplemente se trataba de racionalizarlas. El propio Pío Cabanillas escribió a José Pedro Pérez-Llorca el día 15 anunciándole su decisión de abandonar: «no me encuentro con fuerzas para seguir peleando a favor de una solución de Estado cuando el riesgo es que mi influencia sea menor a la que puedan tener otros grupos»<sup>702</sup>. Da la impresión de que los gallegos

---

Una burla a Galicia», «La batalla del Estatuto se está librando entre los centristas gallegos y los centristas centrales», *El Correo gallego*, martes 30 de octubre de 1979, AGUN/JPPL/263/056/4.

<sup>696</sup> Notas manuscritas de una reunión del 15 de noviembre de 1979, Estatuto de Galicia, AGUN/JPPL/263/018/28.

<sup>697</sup> *Ibíd.*

<sup>698</sup> *Ibíd.* MEILÁN GIL también relata este episodio, del que no fue partidario, cfr. *El Estatuto Gallego...*, p. 108.

<sup>699</sup> En el Informe que la Ponencia emitió el día 15 de noviembre de 1979 el artículo había pasado de ser el 32.4 a ser el 37.4.

<sup>700</sup> MEILÁN GIL, José Luis, *El Estatuto Gallego...*, pp. 120-21. La fórmula consistía en añadir a la disposición en la que se regulaba la creación de la Comisión Mixta paritaria para la transferencia de las competencias, la referencia a que éstas «se determinarán por las normas legislativas y reglamentarias –de carácter general– del Estado». De nuevo, la remisión a la legislación del Estado como vía para la clarificación competencial, que quedaba en manos del Estado y no a lo dispuesto en el Estatuto.

<sup>701</sup> *Ibíd.*

<sup>702</sup> Carta de Pío Cabanillas a José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 1979, AGUN/JPPL/263/018/28. Varias notas de llamadas que se conservan junto a esta carta en el archivo demuestran los intentos fallidos de Pérez-Llorca por contactar telefónicamente con Pío Cabanillas los días siguientes, nada más recibir sus letras. Literalmente Pío Cabanillas abandonó, al menos por unos días, el escenario,

se sintieron ofendidos ante la negociación entre los representantes «centrales» de sus respectivos partidos y se mostraban totalmente contrarios a que Galicia sirviese «para resolver el problema de Estado de las autonomías»<sup>703</sup>. Los socialistas gallegos tampoco secundaron lo indicado por Alfonso Guerra. La postura de Pérez-Llorca entonces fue tajante en lo que parece un último intento desesperado por no hacer fracasar el proyecto de racionalización: les comunicó que, al no haber acuerdo, el Gobierno no podía secundar el Estatuto por la vía 151, y por ello pidió a los centristas gallegos optar por el «no» al texto que estaban discutiendo<sup>704</sup>.

### «Aldraxe»

La crisis de UCD fue tan grande como inesperada. Nadie había imaginado que el Estatuto gallego pudiese encontrarse en una encrucijada tan difícil a pocos días de vencer el plazo para su aprobación. Había sucedido en Galicia lo que no había ocurrido ni en Cataluña ni en el País Vasco, donde los parlamentarios regionales cerraron filas en torno a su partido y a las decisiones de los representantes del Gobierno. En Galicia los propios parlamentarios de UCD se posicionaron contra el Gobierno arrastrados por el sentimiento autonómico en la versión más particularista, precisamente el temor que Pérez-Llorca estaba tratando de neutralizar con sus proyectos de racionalización. Se generó una situación de enfrentamiento inexistente apenas unos meses atrás, y desde Galicia se generalizó el término «aldraxe» para referirse a lo ocurrido con el Estatuto<sup>705</sup>. El texto se aprobó finalmente, por mayoría de UCD, la noche del 21 al 22 de noviembre, en una sesión plagada de incomunicaciones y tensiones. Nadie quedó satisfecho<sup>706</sup>. En los días posteriores se multiplicaron las

---

en una situación que imaginamos especialmente incómoda para ambos, por ser viejos y conocidos compañeros de partido.

<sup>703</sup> MEILÁN GIL, José Luis, *El Estatuto Gallego...*, p. 124.

<sup>704</sup> MEILÁN GIL, José Luis, *El Estatuto Gallego...*, pp. 129-130. La propuesta de Pérez-Llorca fue que el texto se tramitase como una Ley Orgánica ante las Cortes Generales por la vía 143. En la fase final de las negociaciones intervinieron activamente otros miembros del Gobierno de UCD, como Rafael Arias-Salgado o el ministro gallego Jesús Sancho Rof, tratando de salvar la situación.

<sup>705</sup> Cf. GONZÁLEZ MARIÑAS, Pablo Isidoro, «Las grandes claves de la autonomía de Galicia. Constitución y Estatuto», en CASANOVA RIVAS, ENRIQUE (dir. Congr.), *Cátedra Jorge Juan: ciclo de conferencias: Ferrol, curso 1998-1999*, 2001, pp. 39-66; MEILÁN GIL, José Luis, *La construcción del Estado de las Autonomías. Un testimonio personal*, Fundación Caixa Galicia, 2002; ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Estatuto de Autonomía de Galicia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

<sup>706</sup> El Estatuto salió con los votos de UCD, el PSOE y el PCE votaron en contra, mientras que el partido de Fraga se ausentó, al igual que los representantes vascos y catalanes. La cuestión de la racionalización quedó finalmente concretada en una mención en la Disposición Transitoria III en la que se remitía

manifestaciones populares contra el Estatuto, alentadas por políticos gallegos de muy distinto signo que también hicieron pública su indignación ante «el ultraje» cometido en Galicia<sup>707</sup>. Un grupo de intelectuales emitió un manifiesto de oposición, también el Comité Nacional Gallego del PSOE hizo pública su resolución de proponer el «no» al «Estatuto de UCD» en el referéndum<sup>708</sup>. De nada sirvieron por parte de UCD y del Gobierno los intentos de explicar que el Estatuto gallego no era menos que el catalán o que el vasco, ni que la cláusula de racionalización introducida mermase en modo alguno el poder autonómico otorgado a Galicia<sup>709</sup>. Se había generalizado esa opinión y, al igual que ocurrió con los estatutos de Cataluña y el País Vasco, fueron pocos los que contrastaron con conocimiento de causa las opiniones vertidas con los textos aprobados<sup>710</sup>.

---

la delimitación de las competencias concurrentes a lo dispuesto en una Ley emanada de las Cortes Generales, pero se añadía que mientras esto no se realizase sería la Comisión Mixta la que delimitaría las facultades que sobre esas materias correspondiesen a la Comunidad Autónoma, «sin perjuicio» de lo dispuesto en la Constitución. La cláusula del artículo 37.4 se eliminó. Cfr. Dictamen de la Comisión Constitucional sobre el Estatuto gallego, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 14 de diciembre de 1979, n.º 10-II. En la revisión del Estatuto gallego que se realizó el 29 de septiembre de 1980, en el Pacto del Hostal, se suprimió también este punto de la Disposición Transitoria III, desapareciendo definitivamente la fórmula de racionalización. Cfr. Escrito del Presidente de la Asamblea de Parlamentarios de Galicia: Sobre el texto del Proyecto de Estatuto de Autonomía para Galicia, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 28 de octubre de 1980, n.º 10-II-1 y Nuevo texto del Proyecto de Estatuto de Autonomía para Galicia, BOCG, 4 de noviembre de 1980, n.º 45-II.

<sup>707</sup> Declaraciones del diputado Francisco Vázquez: «Esto es algo que excede a la pura dinámica gallega. Es una voluntad decidida por UCD de frenar los procesos autonómicos a nivel de todo el Estado. Se ha consagrado un trato discriminatorio para Galicia no ya en el aspecto técnico o jurídico, sino desde el punto de vista claramente político. UCD ha establecido un agravio comparativo al recortar toda posibilidad de competencias propias para Galicia». El presidente del PSOE en Galicia, Francisco González Amadiós, declaró nada más llegar al aeropuerto gallego que «Gracias a UCD, tenemos un Estatuto que discrimina al pueblo gallego, que nos ultraja y que es competencia exclusiva del partido del Gobierno», *El País*, 23 de noviembre de 1979.

<sup>708</sup> Resolución del Comité Nacional Gallego del PSOE, 25 o 26 de noviembre de 1979, AGUN/JPPL/263/018/020.

<sup>709</sup> Adolfo Suárez concedió unas declaraciones a EFE, tan sólo un día después de haber sido aprobado el Estatuto: «Esto es un perfeccionamiento técnico que beneficiará no sólo a Galicia sino a las regiones con menos recursos económicos de nuestro país, —declaraba Adolfo Suárez tan sólo un día después de la aprobación del Estatuto— hemos abierto una vía nueva que consiste en la posibilidad de deslindar las competencias autonómicas del Estado por medio de una ley votada en Cortes. Esto ha permitido que en el Estatuto gallego haya menos reservas, menos “sin perjuicios”, y por tanto una definición más nítida de sus ámbitos de autogobierno. Estoy seguro de que cualquiera que lea el texto sin pasión llegará a la misma conclusión». Suárez hizo también una llamada a la reflexión y a la desdramatización del tema, como forma de combatir una demagogia que estaba impidiendo ver que el Estatuto recién aprobado era muy superior al de 1936 y que en absoluto era discriminatorio para la región. Declaraciones del Presidente Suárez a EFE en relación con el Estatuto de Galicia, AGUN/JPPL/263/026/9/3.

<sup>710</sup> Algunos ejemplos de este clima de incomprensión y oposición desde la prensa fueron las palabras del periodista y académico Luis Álvarez Posa en *La Voz de Galicia*: «Le tiene miedo Suárez a las autonomías. De ahí que se diese esa orden de paralización total del tren autonómico. No podrían tampoco dar luz verde al vagón de Galicia, porque tendrían que aguantar el grito de los demás que van enganchados a este».

## Palabras «en retirada»

Las jornadas vividas también tuvieron una importante repercusión en José Pedro Pérez-Llorca, que tras el dictamen de la Comisión Constitucional se «batió intelectualmente en retirada». Podemos imaginar que los sucesos y las consecuencias que estaban teniendo dentro y fuera de Galicia le pudieron hacer sentirse gastado e inquieto ante lo que suponía el fracaso de su repetido intento por poner en marcha el plan autonómico. Sus temores respecto al futuro de las autonomías no disminuían sino que iba viendo cómo el modelo de los nacionalismos históricos contagiaba, en sus modos de hacer y de entender el proceso autonómico, al resto de las regiones españolas, en una espiral de demagogia e irracionalidad que frustraba enormemente a quienes trataban de conducir el proyecto democrático hacia puerto seguro.

El día 29 de noviembre las Cortes Generales aprobaron los Estatutos de autonomía del País Vasco y de Cataluña, mientras el de Galicia seguía sumido en la controversia. En los días previos José Pedro Pérez-Llorca había preparado unas palabras para dirigir a la Cámara con motivo de aquella aprobación, que suponía «un proceso trascendental para la reestructuración del Estado» que todos ellos estaban protagonizando. Sin embargo, ese día el Ministro se quedó voluntariamente en su escaño, no quiso pronunciar su discurso y fueron otros quienes subieron a congratularse por el éxito alcanzado y a celebrar con optimismo el futuro del autogobierno en España. Sus palabras quedaron almacenadas y olvidadas entre sus papeles de trabajo, un efecto más de la «retirada

---

Por su parte, el diario *El País*, nada sospechoso de practicar un periodismo conformista con el Gobierno, fue uno de los pocos medios que defendió la medida de racionalización en su editorial del día 23 de noviembre de 1979:

«Para teñir el paisaje de tonos todavía más surrealistas, ocurre que el Estatuto de Galicia no ofrece a nuestro juicio, de hecho, menos competencias que los textos de Guernica y de Sau. La única diferencia real no es *sustancial*, sino de *procedimiento*. Mientras los estatutos catalán y vasco han remitido la atribución de competencias asumibles por la comunidad autónoma, pero concurrentes con las del Estado, a negociaciones bilaterales en las comisiones mixtas, la disposición transitoria tercera del Estatuto gallego ha establecido un procedimiento diferente, a través de leyes votadas en Cortes. ¿Es un insulto a la dignidad del pueblo gallego –como se ha llegado a decir– que sean las Cortes las responsables de esa tarea? No lo creemos, y no lo creemos porque a la postre nos parece un procedimiento más coherente encomendar a la Cámara esa tarea, con luz y taquígrafos, que a las penumbras de los despachos. Las razones de urgencia que existían en el tema vasco y catalán no se nos representan igual en el gallego, y la multiplicación de las comisiones de transferencias por el número de autonomías puede colapsar la Administración de un país que ya de por sí funciona bastante mal. (...) ¿Por qué, entonces, tanto clamor y crujir de dientes? (...) ¿Por qué se ha llegado a esta situación, mezcla de teatro del absurdo y de puro astracán? (...) Sin duda, nuestra clase política confunde un Estado de autonomías, que por definición tiene que organizar las diferencias y las particularidades, con un Estado *federal*. Por lo demás, en el caso del Estatuto de Galicia, el traje es de la misma talla que el encargado por catalanes y vascos. Sin embargo, la circunstancia de que no sea idéntica la forma de repasar los hilvanos ha provocado reacciones de una clara demagogia oportunista». Editorial «La larga noche del Estatuto Gallego», 23 de noviembre de 1979.

intelectual» que personalmente experimentó en aquellos momentos. Sin embargo, aquel discurso contenía interesantes reflexiones personales del Ministro sobre la cuestión de las autonomías y los estatutos que permiten ahondar más en su pensamiento político.

«Las sociedades vivas no son unánimes sino plurales, y el pluralismo político que nuestra Constitución consagra como valor supremo del ordenamiento no es sino el correlato del pluralismo social, es decir, de una sociedad dividida en grupos de todo tipo con intereses y valores diferenciados»<sup>711</sup>.

Para José Pedro Pérez-Llorca, en esa realidad radicaban «las largas jornadas de dura negociación» vividas en los meses anteriores «en las que las distintas partes luchan para salvaguardar los intereses legítimos que cada una de ellas representan»<sup>712</sup>. Esas jornadas, quiso advertir, «sólo pueden servir de escándalo a quienes quieren seguir refugiados en la falaz visión de una sociedad unánime». Junto con este reconocimiento a la pluralidad existente, Pérez-Llorca quiso resaltar una vez más la necesidad de una autoridad directora, indispensable para un proyecto de vida en común entre los pueblos de España, con unas palabras que eran a su vez una justificación de su labor al frente de las negociaciones estatutarias:

«Ciertamente alguna instancia ha de asumir la difícil tarea de coordinar esos intereses discordantes para dotar de contenido concreto a la noción de interés general, y al Gobierno, como órgano director de la política, incumbe la responsabilidad, la carga y la gloria de asumir la defensa de ese interés general frente a los legítimos intereses sectoriales. Pero todo intento de desconocer o negar la existencia de éstos es una falacia o, peor aún, el intento de encubrir con el ropaje del interés general unos intereses particulares que no se quieren confesar»<sup>713</sup>.

Como parte del Gobierno, José Pedro Pérez-Llorca sentía esta responsabilidad y en ello había radicado su actuación. Además, escribió, «para evitar todo posible malentendido» en aquellos momentos de exaltación autonómica y congratulación nacional:

«Que los Estatutos que hoy aprobamos no son, ciertamente una panacea que cure todos los males y que en particular el Estatuto vasco no es una panacea para acabar con el terrorismo, que todavía ayer, anoche, ha ensangrentado nuestro país.

---

<sup>711</sup> Discurso «Estatuto Gallego» (nombre de clasificación en el archivo), AGUN/ JPPL/ 263/020/15.

<sup>712</sup> *Ibíd.*, p. 1

<sup>713</sup> *Ibíd.*, p.1.

Y no lo es porque no pretende serlo. (...) Los Estatutos son simplemente lo que pretenden ser. No una cesión ante el terror. No un pago a cuenta de una inexistente deuda. Son la creación de un marco jurídico que, en desarrollo de la Constitución, permite a partes diferenciadas del pueblo español un alto grado de autonomía y de autarquía para la organización de su vida dentro del ancho seno de la Nación Española»<sup>714</sup>

Sus líneas continuaban insistiendo en la idea de que los Estatutos, los existentes y los que vendrían, no eran sino instrumentos de integración, en una España que como hecho cultural e histórico preexistía a la Constitución. Instrumentos indispensables para el proyecto de unidad y democratización que estaban tratando de desarrollar:

«Pero la unificación jurídico-política de una comunidad nacional; el paso del hecho histórico-cultural al plano jurídico y político; la transformación de una sociedad diferenciada en el ámbito universal en una unidad de decisión y acción, (...) sólo puede lograrse dotando a esa sociedad de unas vías jurídicas mediante las cuales las diversas voluntades puedan integrarse en una sociedad única (...). Este es, repito, el propósito de la Constitución y el propósito de los Estatutos. No estamos rompiendo la unidad de España sino estableciendo las bases para recrearla y fortalecerla»<sup>715</sup>.

Este era el proyecto en el que todos ellos se habían implicado, el proyecto al que habían sacrificado en tantas ocasiones sus ideas de partido, en aras del consenso y en beneficio de un proyecto que querían que fuese el de todos los españoles. Un proyecto que José Pedro Pérez-Llorca sabía imperfecto:

«Y seguramente no hemos acertado plenamente en este propósito. La gloria y la miseria del político está en la necesidad de dar soluciones con premura a necesidades urgentes. Está inmerso en el tiempo y no, como de algún modo sucede al hombre de ciencia, fuera de él. Por eso en muchas ocasiones ha de acudir a fórmulas ambiguas e imprecisas que prestan un enorme flanco a la crítica del estudioso. Tanto nuestra Constitución como los Estatutos que hoy aprobamos abundan segura e inevitablemente en ambigüedades e imprecisiones, y por eso la tarea de delimitar con nitidez las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas no ha hecho sino empezar, y sólo el esfuerzo y el patriotismo permitirá llevarla a buen término. Sacar de ahí la conclusión de que la Constitución y los Estatutos son inservibles, o preconizar por eso, como se ha hecho, la necesidad de acometer sin demora, a menos de un año de su entrada en vigor, la reforma de la Constitución me parece, sin embargo, una grave frivolidad y casi, me atrevería a decir, una inmoral frivolidad»<sup>716</sup>.

---

<sup>714</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>715</sup> *Ibíd.*

<sup>716</sup> *Ibíd.*, p. 4.

Su sentido de la historia y su conocimiento jurídico, unidos a su experiencia directa de los hechos a los que aludía, le llevaban a percibir las limitaciones de la obra política que habían supuesto los Estatutos catalán y vasco, redactados contra el tiempo y arrastrados por el ritmo de los acontecimientos. Su intento de evitar que el proyecto gallego siguiese una dinámica parecida había fracasado, y aquello dificultaba enormemente el camino de los que venían detrás. Sin embargo sus últimas líneas quisieron haber sido una llamada a todas las fuerzas políticas a colaborar en el proyecto de vida en común que la Constitución y los Estatutos suponían:

«Quienes tenemos fe en España, en el patriotismo de nuestro pueblo y de nuestros políticos, tenemos en la Constitución y en los Estatutos que la complementan un marco seguramente imperfecto, pero seguramente suficiente, para dotar a España como realidad política, de una nueva estructura más rica, más diferenciada y por eso más fuerte y vigorosa»<sup>717</sup>.

El Ministro plasmó en aquellas palabras sus deseos y sus esperanzas. Al igual que le había ocurrido cuando aprobaron la Constitución, era consciente de que lo pactado en los estatutos implicaba de nuevo una apuesta confiada, no sólo con la historia sino también con la política del momento y, en concreto, con el nacionalismo.

---

<sup>717</sup> *Ibíd.*, p. 5.



## IV

### 1980. EL AÑO DE LAS TRES CRISIS

#### 4.1 PRIMERA CRISIS: EL PULSO POR EL MODELO AUTONÓMICO

##### **Los reajustes de enero**

Fue 1980 el año de las tres crisis: enero, mayo y septiembre, tres reajustes del Gobierno en torno a los que es posible vertebrar una larga sucesión de acontecimientos que desembocaron meses más tarde en la dimisión del Presidente Suárez y dos años después en la desaparición de UCD. 1980 fue el año de la desescalada de Suárez, del desencanto político de Pérez-Llorca y de la impaciente ambición de los barones. Todo ello, al decir del Presidente Suárez, hizo de 1980 un año inolvidable, tan lleno de disputas familiares, pulsos políticos y soledades parlamentarias como de intentos de reconciliación y lucha por los pactos<sup>718</sup>. La cuestión territorial se había convertido en el núcleo de la articulación del Estado, en uno de los problemas más graves para el Gobierno, junto con el azote terrorista y los efectos de la crisis económica. Todo apuntaba que el país padecía un brote de «sarpullido autonómico» que desde el Gobierno vieron preciso controlar. El 15 de enero, el Comité Ejecutivo de UCD hizo pública su decisión de reconducir todos los procedimientos autonómicos

---

<sup>718</sup> «Nunca olvidaré el año ochenta», palabras de Suárez recogidas en FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 356.

por la vía del artículo 143 de la Constitución y pedir la abstención de aquellos que ya hubiesen iniciado el camino según lo previsto en el artículo 151<sup>719</sup>.

La medida fue tan impopular como necesaria. La racionalización que proponían era el resultado de varios meses de reflexiones y de otros tantos de experiencia<sup>720</sup>. Fue esta experiencia –desde las preautonomías hasta las negociaciones vasca, catalana y gallega, pasando por la redacción del Título VIII de la Constitución–, la que les llevó a insistir una vez más en lo gravoso que podía resultar para el conjunto del Estado un proceso en el que cada Estatuto fuese una pieza aislada en el mapa jurídico español, en lo peligroso de continuar como si autonomías y Estado tuviesen que competir y ganar<sup>721</sup>. Pero la racionalización que UCD propuso se entendió como «racionamiento» en el contexto de una opinión pública encasquillada en la polémica de las vías de acceso y con una oposición dispuesta a aprovechar esta nueva brecha para desgastar al Gobierno. La polémica también hizo mella dentro. El andaluz Manuel Clavero Arévalo, ministro de Cultura, dimitió como protesta por una política que afectaba muy especialmente a su tierra, pues Andalucía tenía ya su estatuto y solo esperaban a que el Gobierno diese luz verde a su tramitación<sup>722</sup>. Esta dimisión ocasionó la primera crisis de Gobierno de 1980: Manuel Clavero fue sustituido por Ricardo de la Cierva, y Suárez aprovechó para introducir otro reajuste ministerial que implicó únicamente a Pérez-Llorca y Rafael Arias-Salgado. Los antaño «delfines presidenciales» seguían siendo un importante punto de apoyo para el presidente, como lo demuestra este nuevo cambio de enero. Arias-Salgado dejó el Ministerio de Relaciones con las Cortes y fue nombrado Ministro Adjunto para la coordinación de asuntos políticos. Pérez-Llorca tomó su relevo como ministro encargado de las Relaciones con las Cortes, asumiendo estas funciones dentro de su cargo en Presidencia<sup>723</sup>. Considerado a efectos prácticos como un «biministro», Pérez-Llorca asumió una tarea que no le había sido del todo ajena pues, como ya vimos, el programa de desarrollo legislativo era una de las competencias en Presidencia y ello le había obligado a un

---

<sup>719</sup> Acuerdo autonómico del Comité Ejecutivo de UCD, 15 de enero de 1980, AGUN/JPPL/263/030/13.

<sup>720</sup> La bibliografía suele situar aquí el inicio de la propuesta de racionalización de UCD que, como se ha visto, hunde sus raíces en la política propuesta por Pérez-Llorca en otoño de 1979 y en la labor de la Ponencia autonómica de UCD.

<sup>721</sup> Acuerdo del Comité Ejecutivo de UCD, 15 de enero de 1980, AGUN/JPPL/263/030/13. La decisión fue tomada por unanimidad. Pérez-Llorca recuerda las palabras de asombro de Rodolfo Martín Villa, exultante por haber podido tomar una decisión de tal alcance de manera unánime en UCD. Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>722</sup> El llamado Estatuto de Carmona.

<sup>723</sup> Real Decreto 126/1980, de 18 de enero, por el que se determina la configuración y adscripción de los órganos de apoyo en la Presidencia del Gobierno. *BOE*, n.º 22, de 25 de enero de 1980, p. 1894.

seguimiento minucioso del paso de cada ley por las Cámaras, tarea que en muchas situaciones se solapaba con las funciones de Arias-Salgado<sup>724</sup>. No extrañó como tal este cambio, aunque algunos lo interpretaron como el fortalecimiento de uno frente a una posible caída en desgracia de otro, o el resultado de una pugna interna entre los dos<sup>725</sup>. Pero el reajuste parece obedecer más bien a una necesidad del Gobierno que volvió a colocar a Pérez-Llorca en un escenario que conocía muy bien. «Para los que vivimos las inolvidables Juntas de Portavoces de las Constituyentes, ese órgano parecía reclamar siempre tu presencia», le escribía el socialista Luis Gómez-Llorente pocos días después del nombramiento. «Retornas en un momento difícil para el Gobierno en relación con el Parlamento. Acaso por eso mismo ponen en tus manos esa responsabilidad»<sup>726</sup>.

Posiblemente. Era mucho lo que el Gobierno se jugaba en unas Cámaras donde le faltaba apoyo parlamentario y que tenían entre manos el desarrollo constitucional y la redistribución territorial del poder a través de los Estatutos de autonomía. Además, consolidar el grupo parlamentario y asegurar su lealtad al Gobierno era una tarea continua para UCD, donde las tensiones familiares seguían especialmente vivas entre los notables del partido. Grupo parlamentario, partido y Ejecutivo seguían siendo para Suárez las tres ruedas de aquel triciclo que tan buenos resultados le había dado en la Constituyente. Y por ello recurrió de nuevo a los que en aquellos momentos habían arrimado el hombro y le habían ofrecido garantías de fidelidad política. Pérez-Llorca y Rafael Arias-Salgado habían pasado a la categoría de los «suaristas», la quinta familia de UCD que había olvidado afiliaciones previas. El viejo Partido Popular se había disuelto en UCD, donde sin embargo aún pervivían los grupos socialdemócratas, liberales y demócratacristianos. El nuevo ajuste blindaba y protegía a Suárez: Abril como vicepresidente en el Ejecutivo, Pérez-Llorca entre Presidencia y el Grupo Parlamentario, y Rafael Arias-Salgado como su embajador para las cuestiones del partido<sup>727</sup>.

<sup>724</sup> Cfr. «La remodelación refuerza el control directo de Adolfo Suárez sobre su Gabinete», *El País*, 18 de enero de 1980. «Alivio tras el viraje autonómico de UCD», *ABC*, 18 de enero de 1980, p. 4.

<sup>725</sup> *Ibíd.*

<sup>726</sup> Carta de Luis Gómez-Llorente a José Pedro Pérez-Llorca, 17 de enero de 1980, AGUN/JPLL/263/003/1/2, la respuesta de José Pedro Pérez-Llorca lleva fecha del 23 de enero.

<sup>727</sup> Huneus escribe sobre estos cambios: «José Pedro Pérez-Llorca fue designado como ministro de Relaciones con las Cortes a fin de que se dedicara a acelerar el despacho de los proyectos de leyes pendientes y especialmente a concentrar su esfuerzo al tema autonómico. (...) Estas designaciones confirmaban que la política autonómica seguirá siendo dirigida desde la Moncloa y no desde el Ministerio de Administración Territorial. Suárez quería que José Pedro Pérez-Llorca asumiera la dirección del tema autonómico, aprovechando su experiencia parlamentaria y sus buenas relaciones con los parlamentarios de los partidos nacionalistas. Cfr. HUNEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático...*, p. 273.

Pérez-Llorca respondió a Luis Gómez-Llorente en una carta en la que plasmó sus sentimientos ante el reciente encargo y ante el año que empezaban:

«Agradezco mucho tu carta, aunque tú sabes muy bien que mi nuevo encargo no es precisamente motivo de gran júbilo en el plano personal.

Me agrada encontrar a los viejos amigos en la Junta. El momento no es exactamente fácil, pero hemos hecho muchas cosas positivas y debemos tratar de seguir haciéndolas dentro de las reglas de confrontación del sistema democrático. Me preocupa que alguno de los terrenos de liza (autonomías) no lo hayamos seleccionado bien o que en ellos andemos con los papeles un tanto alterados. Esperamos que todo se resuelva bien»<sup>728</sup>.

No se le escapaban al «biministro» las dificultades inherentes a sus actuales tareas: la cuestión autonómica y el desarrollo legislativo, ambas responsabilidades se habían convertido en frente común para su tarea como titular de Presidencia y encargado de las Cortes<sup>729</sup>.

## La reforma del calendario de desarrollo constitucional

El programa de desarrollo legislativo seguía siendo una de las prioridades del Gobierno por la importancia que revestía para el correcto funcionamiento de los instrumentos del Estado<sup>730</sup>. Sin embargo, aquel ambicioso programa que habían diseñado apenas unos meses atrás demostró ser inviable. Joaquín Garrigues Walker, que junto con Pérez-Llorca era uno de los «padres cualificados de la criatura», escribió a este último a comienzos de enero alertándole de una situación que empezaba a hacerse insostenible<sup>731</sup>:

«El hecho es que el programa legislativo lo inventamos nosotros mismos a principios de este gobierno –en cierta forma como sucedáneo y alternativa a ese clamor de que no gobernábamos– y lo hicimos fundamentalmente para echar carnaza a las fieras del Congreso y de la Prensa. Ahora, sin embargo, nos piden las fieras que la fiesta no decaiga, y mensualmente, como si las leyes se constru-

---

<sup>728</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Luis Gómez-Llorente, 23 de enero de 1980, AGUN/JPLL/263/003/1/2.

<sup>729</sup> Pérez-Llorca nombró a Jesús Martínez-Pujalte su Secretario para las Relaciones con el Congreso: Real Decreto 193/1980, de 1 de febrero.

<sup>730</sup> Suárez en el discurso de investidura: «Desarrollo de la Constitución, es decir, la concreta institucionalización legal de todas las dimensiones sustantivas del Estado Social y Democrático de Derecho como forma de organización política de una sociedad pluralista y libre concebida para hombres libres». Adolfo Suárez, discurso de investidura, 30 de marzo de 1979, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1979, n. 3, 30/3/79, p. 43

<sup>731</sup> Carta de Joaquín Garrigues Walker a José Pedro Pérez-Llorca, 4 de enero de 1980, JGW/009/16, p. 2.

yesen como los automóviles a razón de tantas unidades por periodo de tiempo, nos piden cuentas y nos acusan de los retrasos que se producen en el cumplimiento de ese programa»<sup>732</sup>.

De las treinta y seis leyes que habían previsto impulsar entre julio de 1979 y enero de 1980 tan sólo la del Tribunal Constitucional estaba ya aprobada y publicada; en ese mismo mes de enero salieron otras dos adelante: la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial y la Ley Orgánica para la regulación de las distintas modalidades de referéndum<sup>733</sup>. El resto se encontraban en distintas fases de tramitación o aplazadas<sup>734</sup>. La causa de estos incumplimientos del programa no sólo había sido la ambición de los legisladores, sino también la difícil situación parlamentaria en la que se encontraban. Además, la oposición se mantenía muy beligerante en este campo, especialmente el PSOE, que empleó las proposiciones de ley como arma de cierto bloqueo parlamentario y desacreditación de un Gobierno «que no gobernaba». El ritmo del programa legislativo obligaba también a los ministros a una excesiva presencia en el Parlamento, con el fin de votar los textos, que los alejaba de otros temas específicos de su tarea:

«El caso es que allí estamos, todos sentados –los del banco azul– votando leyes, muchas de las cuales no entrarán en vigor porque ni tendremos tiempo para hacerlas eficaces ni la bondad de los textos aprobados permite mucho margen para el optimismo»<sup>735</sup>.

Con sus palabras Garrigues también aludía a la curiosa fiebre legislativa que mostraban el resto de los departamentos del Gobierno, que añadían a los trabajos parlamentarios una nueva lista de legislación «menor» que sobrecargaba el ritmo de la Cámara<sup>736</sup>. Por esto mismo, Garrigues instó a Pérez-Llorca, al calor de las «calmas de enero», a reconsiderar el programa y a priorizar aquellos proyectos fundamentales para el Estado, que

<sup>732</sup> *Ibíd.*

<sup>733</sup> Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial (*BOE*, n.º 11, de 12 de enero de 1980). Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (*BOE*, n.º 20, de 23 de enero de 1980).

<sup>734</sup> Once leyes habían visto retrasada su aprobación en el Consejo de Ministros, cuatro aún no se habían remitido a las Cortes, catorce estaban en fases distintas de aprobación en el Congreso, y otras se habían aplazado. A ello había que sumar los dos Estatutos de autonomía del País Vasco y de Cataluña, pero estos no aparecían contemplados en el programa. El trabajo era ingente y se les empezaba a acumular.

<sup>735</sup> Carta de Joaquín Garrigues Walker a José Pedro Pérez-Llorca, 4 de enero de 1980, JGW/009/16, p. 3.

<sup>736</sup> «El otro día en el Parlamento, Luis Solana y Ernesto Lluch me abordaron para decirme que habíamos entrado en una carrera enloquecida para aprobar leyes y más leyes sin orden ni concierto, a lo que les contesté que ellos eran también culpables de esta fecundidad legislativa», *Ibíd.*, p. 5.

en su opinión eran los que le dotarían de los instrumentos necesarios para hacer frente a los problemas derivados de la cuestión autonómica. Francisco Rubio Llorente, director del Centro de Estudios Constitucionales, también animó a una reforma que centrase los objetivos del Gobierno en aquellas leyes destinadas a la consolidación del aparato del Estado, dejando momentáneamente al margen las dirigidas a construir el modelo de sociedad<sup>737</sup>. Entre estas últimas seguía en espera la ley del divorcio, retrasada desde el mes de noviembre. Desde el Centro de Investigaciones Sociológicas, el director Rafael López Pintor, advirtió de las repercusiones que podría tener sobre el electorado y sobre la propia imagen de UCD un nuevo retraso en las leyes de carácter social<sup>738</sup>. En esta encrucijada entre optar por impulsar un modelo de sociedad o afianzar la construcción del modelo de Estado, Pérez-Llorca se inclinó por esto último. No consideraba que el modelo de sociedad estuviese realmente en peligro, mientras que la deriva que estaba sufriendo el proceso autonómico le llevaba a afirmar que «el modelo de Estado sí que se presenta en una situación de peligro nada teórico»<sup>739</sup>. Temía que el modelo propuesto desde los nacionalismos acabase ocasionando la fragmentación del Estado, atomizando las parcelas de

---

<sup>737</sup> «Después de haber prestado nuestro apoyo al proceso autonómico no podemos, pienso yo, permitirnos el lujo de que ese Estado no funcione por causas técnicas o por una mala instrumentación». *Ibíd.*, p. 4.

<sup>738</sup> De opinión parecida a la de Garrigues era Francisco Rubio Llorente, que unos días más tarde enviaba a Pérez-Llorca una nota clarificando que sólo deberían incluirse como medidas de «desarrollo legislativo» aquellas que acomodasen la estructura del Estado a la Constitución y hacer posible el ejercicio de las libertades públicas. Su propuesta era, por lo tanto, atender en primer lugar a aquellas leyes que tuviesen como objetivo el Estado, dejando momentáneamente al margen las dirigidas a construir el modelo de sociedad. Nota sobre el programa legislativo, 16 de enero de 1980, Francisco Rubio Llorente, AGUN/JPPL/263/054/2/3. No era de esa opinión Rafael López Pintor, que advirtió de la demanda social de leyes como la Ley de Huelga o la Ley del Divorcio, y de las repercusiones que tendría sobre el electorado y sobre la imagen de UCD un nuevo retraso de estos proyectos.

Respecto a la polémica Ley del Divorcio, prevista en el calendario para ser tratada en noviembre de 1979, López Pintor escribía que: «Dado el compromiso asumido por el Gobierno de regular la materia, lo mejor es abordarlo cuanto antes para distanciarlo lo más posible de las próximas elecciones. Es evidente que este va a molestar a un sector del electorado de UCD, pero también que complacería a otro sector, el más liberal y progresista y tal vez más estratégico para decidir una elección. De cara a ese sector que puede molestar es importante que los efectos de la puesta en aplicación de la ley hayan tenido lugar antes de la próxima convocatoria electoral para que comprueben que tales efectos no son estadísticamente dramáticos y así se desactive su potencial de peligro. Por otra parte, y cara a este mismo sector, la regulación de la disolución matrimonial debe acompañarse de una Ley de Protección a la familia para compensar». Sobre las leyes de Huelga, Sanidad, Seguridad Social, Estatuto del Consumidor y otras de carácter social, escribía que «se trata de áreas en las que efectivamente son posibles unas mejoras que se perciben en la vida cotidiana y aportan una mejora de la imagen de eficacia del Gobierno y del sistema político». Nota sobre el calendario legislativo, enviada por Rafael López Pintor a Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, AGUN/JPPL/263/054/2.3.

<sup>739</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca a Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, p. 22.

poder y dejándolas a merced de grupúsculos radicales o con una visión ajena a las necesidades globales del sistema.

Fiel a su idea política, Pérez-Llorca mantuvo ese afán por consolidar los instrumentos jurídicos y legislativos adecuados para el funcionamiento del Estado y trató de adelantarse a otras iniciativas provenientes de visiones reduccionistas. Su postura ante la reforma del calendario de acción legislativa no debió de ser muy diferente a la de sus colaboradores. La coordinación del reajuste seguía en manos de Juan Antonio Ortega, que continuaba como Secretario de Estado para el desarrollo Constitucional. El 8 de febrero se emitió un nuevo calendario en el que se observa un esfuerzo por equilibrar las propuestas: el programa se simplificó reduciendo a dieciocho el número de leyes y ampliaron el plazo hasta diciembre. El diseño final es reflejo de la particular carrera a contrarreloj que mantenían para terminar de construir el edificio del Estado antes de que la norma o la costumbre autonómica lo condicionasen<sup>740</sup>. Esta batalla legislativa fue una constante para el Ministerio de Presidencia durante toda la legislatura, una carrera de fondo que heredaron los sucesores de Pérez-Llorca en el cargo. Las dificultades internas del partido, la especial coyuntura histórica en la que se movieron, y sobre todo la falta de apoyos parlamentarios terminaron por ralentizar el desarrollo de este programa, que no se culminó hasta etapa socialista<sup>741</sup>.

## UCD murió en Andalucía

Fue en Andalucía donde UCD perdió aquellos papeles que, como tenía Pérez-Llorca, andaban «un tanto alterados». Comprender la acción política de UCD en la cuestión del referéndum andaluz implica tener en cuenta tres factores: la política de pactos de Suárez, las líneas programáticas del partido y el

---

<sup>740</sup> Calendario e informes sobre la reforma del programa de desarrollo legislativo, AGUN/JPPL/263/054/2.3.

<sup>741</sup> Rafael Arias-Salgado y Pío Cabanillas fueron los sucesores centristas de Pérez-Llorca en Presidencia, sin embargo, no dependió de ellos la coordinación de este trabajo. En la remodelación de Gobierno del 2 de mayo de 1980 Juan Antonio Ortega, hasta entonces titular de Secretaría de desarrollo constitucional, fue nombrado Ministro adjunto para la Coordinación Legislativa. Con el Gobierno de Calvo-Sotelo, la coordinación del desarrollo Constitucional pasó al Ministerio de Justicia, donde Francisco Fernández Ordóñez fue el primer titular. El desarrollo del nuevo calendario legislativo sufrió, por tanto, las crisis y los cambios en los gobiernos de la UCD. Algunos proyectos, como por ejemplo la ley del Gobierno, la Administración y la función pública, fueron congelados tras la marcha de Pérez-Llorca del Ministerio, y no se aprobaron hasta la llegada de los socialistas. En palabras de Juan Antonio Ortega, durante esos años «se llegó a cumplir hasta el 60% de aquel programa»; para José Pedro Pérez-Llorca «aquel plan «requería una mayoría parlamentaria estable, que no existía»». Cfr. «El ministerio de Presidencia fue incapaz de realizar la reforma de la función pública», *El País*, 6 de octubre de 1982.

estado de la oposición y de la opinión pública. El difícil engranaje de estas tres piezas terminó por hacer imposible el desarrollo de la propuesta territorial, que UCD defendió en solitario ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el resto de fuerzas políticas. La propuesta de José Pedro Pérez-Llorca para encauzar el problema autonómico se encontraba esta vez al amparo de una decisión oficial del partido, sin embargo, no pudo desentenderse del encargo de velar personalmente por el desarrollo de un proceso que consumió la práctica totalidad de su tiempo y energías<sup>742</sup>.

Cuando el 15 de enero UCD hizo pública su decisión de racionalizar el conjunto del proceso autonómico, los andaluces llevaban semanas pidiendo al Gobierno que autorizase la convocatoria del referéndum que daría inicio a los trámites de aprobación del Estatuto según el artículo 151 de la Constitución. El Gobierno lo sabía, como también sabía que Suárez había pactado con Rafael Escuredo, Presidente de la Junta de Andalucía, la celebración del referéndum el día 28 de febrero<sup>743</sup>. Las intervenciones de Suárez en el conjunto del proceso autonómico revelan su papel como negociador: actuó siempre con tacto, buscando el consenso y desatascando situaciones que habían enfrentado la visión de Estado de los suyos con la visión de nacionalistas y autonomistas, que acudían a él protestando por la incompreensión o por la falta de apoyo. El talante conciliador de Suárez jugó en estos casos un papel esencial al permitir el avance de las negociaciones cuando estas habían llegado a un punto muerto o a lo «intolerable» por ambas partes, baste recordar sus intervenciones durante la negociación del Estatuto vasco o el gallego; sin embargo, a la larga esa actitud se convirtió en un obstáculo para la eficacia de la política autonómica que los hombres de UCD estaban tratando de dibujar. Suárez primó siempre el acuerdo político a corto plazo frente al diseño de una acción que tuviera

---

<sup>742</sup> Pérez-Llorca redactó un pequeño documento en el que trataba de clarificar la polémica entre las dos vías de acceso, 143 y 151, aclarando la postura que acababa de tomar el Gobierno «no es una actitud contraria a la autonomía sino que significa una opción a favor del procedimiento previsto en el 143», procedimiento que «tiene la misma potencialidad y horizonte de autonomía, (...) que puede empezar antes y disponer en menos tiempo y con menos dificultades generales un estatuto». Nota adjunta a la resolución del Comité Ejecutivo del 15 de enero de 1980, AGUN/JPPL/263/047/7/5.

<sup>743</sup> Manuel Clavero sitúa la primera de las reuniones entre Suárez y Escuredo el 3 de octubre de 1979, el mismo día en el que Pérez-Llorca y Alfonso Guerra acordaron un posible pacto de Estado y el inicio de la racionalización del proceso. «Debió recibir Suárez buenas impresiones de los resultados de la comida antes citada, cuando llegó al acuerdo con Rafael Escuredo de que el referéndum se celebraría el primero de marzo de 1980», CLAVERO, Manuel Francisco y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1983, p. 123. En los meses posteriores «Andalucía inicia la batalla por la autonomía», *El País*, 2 de diciembre de 1979.

consecuencias a largo y que además fuera impopular entre la opinión pública o entre la oposición.

El pacto de Suárez con Escuredo, cuando sus hombres estaban diseñando una política de homogeneización por la vía 143, puede entenderse en esta misma clave. Suárez dijo «sí» a Escuredo y los hombres de UCD tuvieron que ver cómo hacer compatible ese «sí» al referéndum con el «no» al 151 que habían adoptado como postura del Gobierno. Una vez más les tocaba reajustar el programa al ejercicio de una práctica política en la que había demasiados factores en juego.

### Una pregunta poco valorativa

La salida que encontraron es la historia de una pregunta. Suárez volvió a recurrir a Pérez-Llorca y le pidió que redactase un borrador para la pregunta del referéndum. La idea era discutirla en el Consejo de Ministros del día 25 de enero y, tras el acuerdo, introducirla en el Real Decreto con el que oficialmente convocaban el referéndum. Esa mañana, José Pedro Pérez-Llorca presentó ante sus compañeros el siguiente texto:

«¿Da usted su acuerdo a la aplicación del artículo 151 de la Constitución para la autonomía de Andalucía?»<sup>744</sup>.

La pregunta era directa y sencilla, pero no gustó. Los sociólogos del CIS habían sugerido que, dadas las circunstancias, la pregunta fuese «poco valorativa». Esta sugerencia acabó por concretarse en que ni la palabra «Andalucía» ni la palabra «Autonomía» deberían aparecer en el texto. No debían preguntarles por la autonomía, pues ese era un deseo que tanto el Gobierno como los andaluces compartían, lo que en realidad querían pedirles era que escogiesen el camino del 143 en vez del 151. La pregunta final fue el resultado de un equívoco, de la presión del tiempo y de la mano de muchos. Uno de los subsecretarios del Ministro de Presidencia confundió los plazos para la publicación del texto en el *BOE* y el Consejo de Ministros se disolvió sin tomar una decisión, confiando en tener tiempo para una segunda reunión antes de que se cerrase la imprenta para la publicación del siguiente número. Cuando se descubrió el error Pérez-Llorca convocó una reunión de urgencia, pero no era fácil reunir a los ministros que ya se habían dispersado para el fin de semana. En la redacción de aquella pregunta, además de valorar poco, había que tener en cuenta la

---

<sup>744</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

opinión de muchos, así que trató de localizarles por teléfono. Todo ello derivó en una pregunta que fue escrita por varios y en definitiva por nadie:

«¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución a efectos de su tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?»<sup>745</sup>.

Compleja y difícil, la pregunta se calificó como «farragosa, ininteligible, inaudita y discriminatoria»<sup>746</sup>. Más allá de la redacción, lo realmente complejo era tratar de hacer comprender el planteamiento que encerraba: según lo previsto en la Constitución el referéndum preguntaba por la autonomía, pero según la pregunta, lo que en verdad se estaba refrendando era el procedimiento. Tocaba ahora hacérselo entender al pueblo andaluz, pedirles que renunciasen al camino que sus líderes regionales llevaban meses proponiendo: había que explicarles que «no» al camino del 151 no era un «no» al destino, sino que su renuncia de hoy iba a ser una autonomía más segura para mañana; y lo más difícil de todo: había que convencerles de la importancia que este gesto tenía en el contexto de la política del Estado, de que les pedían que cooperasen en un proyecto de construcción autonómica que iba más allá de los límites de su tierra. Los gallegos no habían querido, pero el Gobierno confió en que los andaluces quisiesen ser los primeros en demostrar que la vía 143 no sólo no respondía a los calificativos de vía «lenta» o «menor», sino que era la más segura para todas aquellas regiones que por primera vez iban a participar en el gobierno del territorio nacional. Pero los andaluces tampoco quisieron.

## La campaña

UCD topó en Andalucía con una fuerte campaña a favor del «sí» y contraria a la postura del Gobierno, en un clima de gran emotividad y dramatismo que incluso contó con una breve huelga de hambre de Escuredo. El PSOE, el PCE y el PSA suspendieron momentáneamente sus beligerancias para unirse «juntos por el sí» y los partidos nacionalistas también mostraron su solidaridad con el pueblo andaluz<sup>747</sup>. Tan sólo Fuerza Nueva y la Coalición Democrática

---

<sup>745</sup> Real Decreto 145/1980, de 26 de enero, por el que se convoca a referéndum de las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución. *BOE*, n.º 24, de 28 de enero de 1980, pp. 2084-2085.

<sup>746</sup> «La pregunta del referéndum andaluz es ininteligible y discriminatoria. Denuncia del PSOE al Ministro del Interior», *Diario 16*, 29 de enero de 1980.

<sup>747</sup> *Ibíd.*

de Manuel Fraga coincidían con el Gobierno en defender el «no» o la abstención, pero esto no suponía ningún consuelo para el Gobierno que veía cómo, a medida que se aproximaba la fecha, los sondeos mostraban a una opinión pública cada vez más confundida y contraria a los planteamientos de Madrid<sup>748</sup>. Una carta de José Ignacio Wert, por aquel entonces subdirector del CIS, a Presidencia avisaba de la dura campaña emprendida desde la Junta de Andalucía, donde la abstención se equiparaba a «traición» y donde la falta de publicidad exterior de UCD hacía primar la impresión en las calles de una unanimidad en el «sí». No ayudaba tampoco la situación de UCD en Andalucía, donde, por ejemplo, la sede del partido en Sevilla aparecía vacía e inactiva ante la oposición de los centristas sevillanos a la actitud de su partido<sup>749</sup>. El peso de Manuel Clavero, que abandonó UCD días más tarde y que impulsó el voto afirmativo, era muy grande. «Nuestra gente se siente muy poco arropada. Cuanta más gente de peso aparezca, mejor» sugería Wert. Varios ministros se implicaron entonces activamente en la campaña andaluza y trataron de suavizar el efecto de la abstención pidiendo el voto en blanco<sup>750</sup>. García Añoveros, Arias-Salgado, Calvo Ortega, Ricardo de la Cierva, Landelino Lavilla y Pérez-Llorca fueron algunos de los miembros del Ejecutivo que se repartieron entre las provincias andaluzas para tratar de revertir un estado de opinión pública que había malinterpretado la postura del Gobierno<sup>751</sup>.

La empresa era particularmente difícil, no sólo por la falta de tiempo sino por el distinto juego de los argumentos empleados y por el clima emocional que se había generado. La guerra de eslóganes lo dijo todo: mientras que para la Junta de Andalucía «La autonomía no es cuestión de artículos ni de números, es cuestión de sentimientos y realidades», UCD defendía que «No ama

---

<sup>748</sup> Fuerza Nueva pedía el «no» en el referéndum por considerar que la autonomía suponía la disolución de la patria. Panfletos campaña andaluza, AGUN/ JPPL/ 263/019/5. Sondeos e informes del CIS durante la campaña andaluza, AGUN/ JPPL/ 263/019/3- 4. El 8 de febrero «la decisión de UCD sobre las autonomías se valora más negativamente que hace una semana y disminuye la valoración positiva (...) de reconducir las autonomías al artículo 143 de la Constitución», sin embargo, los datos proporcionados no vaticinaban que el «sí» fuese a obtener el 50% que se requería para iniciar el proceso por la vía 151. En otro informe del día 15 de febrero se indicaba que «Los votantes de UCD desconocen las decisiones del partido sobre el referéndum. Y en las provincias donde se conoce más la valoración de la decisión del partido resulta más negativa que positiva». Un último sondeo, seis días antes del referéndum, reconocía que «Se dejan sentir los efectos de la campaña de participar y votar afirmativamente» y aportaba un desalentador comentario para UCD: «No parece, a juzgar por los resultados de esta encuesta, que la alternativa política que propone UCD esté siendo debidamente entendida. La inmensa mayoría de los consultados creen que el objeto de la consulta es la autonomía misma y no una alternativa procedimental de acceder a ella».

<sup>749</sup> Carta de José Ignacio Wert a Presidencia, AGUN/ JPPL/263/019/3.

<sup>750</sup> Informe del Ministerio del Interior, Dirección General de Política Interior, información sobre la campaña, AGUN/ JPPL/263/019/6.

<sup>751</sup> *Ibíd.*

Andalucía quien más grita, sino quien escoge el mejor camino para hacerla definitivamente próspera. La vía del artículo 143 supone mayor realismo, racionalidad y eficacia; es una vía de sentido común»<sup>752</sup>. Una vez más, aquello se había convertido en una pugna entre el sentimiento popular contra la razón de Estado, en el enfrentamiento de la patria «chica» contra la «grande», de la emotividad contra el sentido común, de la visión cortoplacista contra la de largo alcance. «No por mucho madrugar amanece más temprano» insistían los ucedistas, pero los andaluces se mostraron impacientes por ver el sol.

Pérez-Llorca visitó durante los días 25 y 26 de febrero varios pueblos y ciudades de Málaga y Granada. La campaña centrista estuvo enfocada en explicar de manera racional, clara y sintética la estrategia del Gobierno, confiaban en la fuerza de la razón y en la llamada a la solidaridad<sup>753</sup>. Como andaluz, Pérez-Llorca trató de hacer comprender que aquella medida no tenía nada que ver con discriminaciones a Andalucía ni con falta de valoración. Para remarcar sus argumentos, y tratando de destruir la demagogia de la oposición, Pérez-Llorca empleó los mismos argumentos usados por Felipe González, demostrando que todos buscaban la autonomía andaluza, y acusando implícitamente al PSOE de «haberse dejado arrastrar lamentablemente por la demagogia y el oportunismo»<sup>754</sup>. Le dolía especialmente al Ministro constatar este doble juego del partido socialista, que en más de una ocasión les había demostrado compartir sus mismos planteamientos y preocupaciones en materia autonómica y que ahora les daba nuevamente la espalda<sup>755</sup>.

El capítulo andaluz se cerró con la victoria del «sí» en todas las provincias excepto en Almería. Esta falta de unanimidad implicaba el fracaso de la opción del 151, pero quien realmente acarrió con el fracaso fue el Gobierno, cuya propuesta política había sido clamorosamente rechazada. Las consecuen-

---

<sup>752</sup> *Ibíd.*

<sup>753</sup> Documento enviado a José Pedro Pérez-Llorca por Félix Pérez-Miralles, coordinador de la campaña de UCD para el referéndum andaluz, para servir de base a las intervenciones del Ministro, AGUN/JPPL/263/019/8. El documento se centra en la definición del «poder autonómico», en la desmitificación de las diferencias entre las vías de acceso a la autonomía, en análisis de las ventajas del 143 y los riesgos del 151, y en una imperiosa llamada a la responsabilidad. «El precio de la asunción formal del 151 es someter al país a un continuo proceso de tensión interna y a una confrontación electoral por un periodo de tres o cuatro años. Estamos honradamente convencidos de que nuestro país no puede en la actualidad soportar semejante tensión, que viene a poner en grave riesgo las conquistas hasta ahora alcanzadas». A lo largo de la campaña UCD pasó de pedir el «no» a solicitar la abstención.

<sup>754</sup> «Pérez-Llorca ataca el “sí” andaluz con textos de Felipe González», *Diario 16*, 25 de febrero de 1980, pp. 1 y 2.

<sup>755</sup> A comienzos de ese año Gregorio Peces-Barba había escrito en *El País* unos artículos famosos por su defensa del artículo 143, opción que el PSOE consideraba válida para algunas regiones. Según Juan Francisco Fuentes: «El giro del PSOE hacia un programa de máximos, principalmente en Andalucía, no tenía otro sentido que empujar a UCD hacia el abismo de una insoportable soledad política». Cfr. *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 319.

cias de ese fracaso llevaron a Pérez-Llorca a decir que «UCD murió en Andalucía», aunque aún hicieron falta varios años para constatar la defunción del partido<sup>756</sup>. En este estado de cosas, a finales de febrero el Gobierno se encontraba ante la tesitura de tener que resolver la situación creada en Andalucía y Galicia, atender al resto de estatutos en camino y prepararse para las primeras elecciones autonómicas en el País Vasco y Cataluña, convocadas para el 9 y el 20 de marzo respectivamente.

### **El triunfo del nacionalismo disgregador**

Fue esta encrucijada la que motivó el largo informe escrito por Pérez-Llorca, en el que presentó a Suárez su balance tras un año de política autonómica<sup>757</sup>. Su diagnóstico era claro: se había producido un triunfo del modelo del nacionalismo disgregador, cuyos efectos eran visibles en los recientes sucesos andaluces:

«Lo cierto es que toda la izquierda andaluza y gran parte de la derecha, aún la implicada en responsabilidades parlamentarias, ha 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, como algo que hay que arrancar de Madrid y arrancarlo de prisa, 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»<sup>758</sup>.

La experiencia de Pérez-Llorca le llevaba a constatar cómo la construcción del Estado de las autonomías se estaba convirtiendo en un pulso entre el modelo «liberal autonómico» que impulsaba el Gobierno y el modelo de «nacionalismo particularista» que se expandía desde Cataluña y el País Vasco al resto de las regiones. Ese pulso había empezado en la Constituyente, donde, como vimos, la incompatibilidad de planteamientos entre ambos modelos les llevó al acuerdo final que se plasmó en el Título VIII, en el que las autonomías se remitían al principio dispositivo, y la solución de las dos vías de acceso se vio como una forma de conceder a los nacionalismos históricos la singularidad que reclamaban. El segundo encuentro llegó con las negociaciones de los Estatutos catalán y vasco, donde, de nuevo, las diferencias entre las

<sup>756</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca en 2001, por Miren Alcedo Moneo, AGUN/JPP/263/083/4.

<sup>757</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca a Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5.

<sup>758</sup> *Ibíd.*, p. 18.

dos partes negociadoras impidieron que los textos cerrasen el modelo competencial, dejando abierta la tensión entre el Gobierno central y los futuros gobiernos autonómicos. Fue entonces cuando Pérez-Llorca, que intuyó los problemas que de esto se podrían derivar para el funcionamiento del Estado, impulsó junto con el equipo de UCD una serie de medidas para cerrar aquellos «agujeros» pendientes en la legislación. Pero cuando comenzaron a ponerlas en práctica, primero a través de la cláusula de racionalización o con el intento del Estatuto Modelo en Galicia, y después con la reconducción general por la vía 143 en Andalucía, se encontraron con que había sido la propuesta nacionalista la que ya se había expandido como único modelo válido para las regiones.

«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. Innesario es concluir que semejante camino no permite asegurar la perduración del sistema democrático en nuestro país»<sup>759</sup>.

En marzo de 1980, y tras los resultados de las elecciones en Cataluña y el País Vasco donde UCD quedó como cuarta fuerza tras los nacionalistas y partidos de izquierda, se encontraban con que había triunfado la dinámica que pretendía construir el Estado a través de la agregación de modelos particulares y distintos. ¿Cómo iba a ser viable un modelo en el que los Estatutos se concebían como identidades contrapuestas al Estado? ¿Cómo autonomías desiguales iban a conseguir vertebrar la identidad nacional? El modelo liberal autonómico concebido por Pérez-Llorca desde sus intervenciones en la constituyente partía de la existencia de una única soberanía que sería ejercida desde diversos centros de poder territorial, pero no a la inversa. La imposibilidad de que el modelo particularista que se estaba extendiendo hiciese posible el desarrollo del Estado democrático que habían diseñado en la Constitución, en continuidad histórica con el ser de España, era lo que le llevó a ver como imprescindibles, y con él a la mayor parte del Gobierno de UCD, la racionalización y la homogeneización de todo el procedimiento autonómico en su fondo y en su forma. Esta solución no era tan descabellada, pues era precisamente el mismo fenómeno que se estaba produciendo a la inversa: todas las regiones querían

---

<sup>759</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca a Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, p. 22.

ser como Cataluña y el País Vasco. No admitían diferencias. La propuesta autonómica del Gobierno atendía a ese deseo: alcanzar el máximo techo competencial y el autogobierno político y administrativo, pero atendiendo también y con realismo a otros factores que también formaban parte del proceso: la situación de cada región, muchas de las cuales no contaban con previa experiencia de autogobierno, y las necesidades del joven Estado aún en formación que era la España democrática del momento. Esta fue la lógica y el modelo que se trató de explicar desde el Gobierno, y que respondía en gran medida a la idea de Pérez-Llorca para el Estado y las autonomías.

El intento por asentar y hacer comprensible este modelo liberal fue una constante en la política autonómica de UCD en todo el año 1980. Pero, una y otra vez, la visión particularista del modelo de los nacionalismos truncó el proyecto. La causa de la expansión generalizada de este segundo modelo también estaba clara para Pérez-Llorca: tanto la izquierda como la derecha, pasando por sus propios parlamentarios centristas en las regiones, habían descubierto que el autonomismo era un «estupendo catalizador de votos»<sup>760</sup>. Estos ingredientes, unidos al sentimentalismo y a una confusa equiparación de la democracia con la autodeterminación que se había apoderado de la opinión pública «con aditámenes de guerras de liberación tercermundistas», convertían la cuestión autonómica en un plato muy difícil de digerir para el Gobierno central. El modelo pluripartidista de las elecciones catalanas y vascas (donde además la victoria había sido para los nacionalistas) tenía visos de convertirse en el futuro modelo de partidos. Esto no sólo traería consecuencias para UCD o el resto de alternativas nacionales<sup>761</sup>, que podrían ver disminuir su espacio político, sino que en la actual redistribución de poder territorial se podría favorecer «la creación de compartimentos estancos 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, sin embargo, es ya hoy una realidad en el parlamento vasco y lo sería con toda seguridad en los parlamentos andaluz, canario e incluso gallego»<sup>762</sup>.

---

<sup>760</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>761</sup> «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 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». *Ibíd.*, p. 22.

<sup>762</sup> *Ibíd.*, p. 22.

Pérez-Llorca tenía además otro motivo añadido para recelar de las intenciones nacionalistas: las campañas electorales de ese mes de marzo en Cataluña y en el País Vasco confirmaron que nada o muy poco parecía haber cambiado tras el pacto de los Estatutos. La actitud del nacionalismo más beligerante seguía siendo de acoso y recriminación al Gobierno, al que ahora acusaban de «recortar los Estatutos» y lo prometido en las negociaciones a través de las Leyes del Estado<sup>763</sup>.

«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»<sup>764</sup>.

Para Pérez-Llorca, tan sólo UCD estaba demostrando tener una auténtica voluntad autonómica global, un proyecto real para la España de las autonomías. El PSOE, que podría compartirlo por su dimensión de partido nacional, había cedido al oportunismo como estrategia. A pesar de ello, Pérez-Llorca entendía que no habría salida si no era pactando, era preciso llegar a un acuerdo formal con ellos acerca de la estructura del Estado<sup>765</sup>. Lo mismo había ocurrido entre la opinión pública, donde se había generalizado la defensa de la particularidad.

¿Qué hacer ante esa delicada situación en la que parecían luchar en solitario contra los intereses oportunistas y contra la consolidación de esa visión en la opinión pública? Se encontraban ante lo que Pérez-Llorca llamó una divisoria de aguas, donde el partido se jugaba su imagen pero donde la materia en juego era precisamente una seria cuestión de Estado. Como partido en el Gobierno UCD era responsable de la razón de Estado y, paradójicamente, con ello se estaba jugando su supervivencia como partido. ¿Qué hacemos? le planteó Pérez-Llorca a Suárez. Antes de que comenzase la tramitación del siguiente estatuto, el asturiano, tenían que tomar una decisión:

«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

---

<sup>763</sup> Documento de José Pedro Pérez-Llorca en respuesta a unas declaraciones de Garaicoechea durante la campaña electoral al Parlamento del País Vasco, AGUN/JPPL/263/012/19/4.

<sup>764</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca a Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, p. 19.

<sup>765</sup> *Ibíd.*, p. 23.

actuación puntual, cosa por cosa; o finalmente, si pretenden hacer todo al mismo tiempo»<sup>766</sup>.

Entre la fecha en la que Pérez-Llorca escribió estas reflexiones, en torno a las elecciones catalanas, y el inicio la tramitación asturiana –8 de abril– apenas tenían dieciocho días. Dieciocho días que Pérez-Llorca equiparó en importancia para el futuro de España a los que tardó Fernando VII, a su regreso a España, en decidir qué hacer con la Constitución de 1812. Para Pérez-Llorca la decisión que debían tomar estaba clara. Pero no era su postura la que había que clarificar, era la del Gobierno, la del partido y, después, la de los principales líderes de la oposición. La claridad en el posicionamiento y el apoyo o no a esta política era lo que parece que Pérez-Llorca estaba pidiendo a Suárez en aquel mes de marzo de 1980.

## 4.2 SEGUNDA CRISIS: EL PULSO POR EL PODER

### **Alarma en el partido: alternativas para una acción de gobierno**

El estado de alarma que reflejan las palabras de Pérez-Llorca fue un estado generalizado entre los miembros del Gobierno y del partido. Muchos compartían las inquietudes globales del Ministro de la Presidencia y, además, algunos de ellos añadían a esas inquietudes una desconfianza creciente en la capacidad de Adolfo Suárez para liderar el Gobierno: Suárez perdió el poder en el partido al demostrar, en los recientes sucesos autonómicos, que había perdido la capacidad para ganar elecciones. El fracaso en materia autonómica puso de relieve la fragilidad interna del partido centrista y fue el precipitante de su crisis.

La coyuntura fue aprovechada por los barones para reclamar un mayor protagonismo en la toma de decisiones del Gobierno, del que se habían visto mayoritariamente desplazados tras las elecciones de 1979. La respuesta de Suárez, un Suárez «pre-agónico» en el recuerdo de Pérez-Llorca, fue la creación de la Comisión Permanente, un organismo de carácter consultivo que estaba previsto por los estatutos del partido<sup>767</sup>. En aquella Comisión Permanente Suárez reunió a los más fieles y a los más críticos: estaban Fernando Abril, Rafael Arias-Salgado, José Pedro Pérez-Llorca, Rafael Calvo Ortega, Pío Cabanillas, y también Fernando Álvarez de Miranda, Francisco Fernández

<sup>766</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca a Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, pp. 20-21.

<sup>767</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

Ordóñez, Joaquín Garrigues Walker, Landelino Lavilla y Rodolfo Martín Villa<sup>768</sup>. Para los barones aquella era una manera de recobrar el poder perdido y de controlar la ejecución de una política que no estaba resultando eficaz, por ello trataron de imprimir a la Comisión un aire de gobierno conciliar. Para Suárez era la manera de tenerlos cerca y neutralizar las tensiones familiares, quería conocer sus opiniones, canalizarlas e intentar recobrar su confianza. Críticos y fieles se encontraron juntos en aquel foro de discusión que terminó por convertirse en tribunal del Presidente<sup>769</sup>.

### Un camino para las autonomías

Todos eran conscientes de que la cuestión autonómica se estaba convirtiendo en un gran boquete por el que estaba haciendo agua el Gobierno y el propio partido. Urgía, por lo tanto, arreglar los desperfectos y tratar de recuperar el control de la nave cuanto antes. Ante la disyuntiva planteada por Pérez-Llorca en su informe nadie apostó por un cambio radical del rumbo de la política, al contrario, se mantuvo la propuesta del modelo autonómico liberal y, para ello, la racionalización a través del camino del artículo 143 seguía siendo la mejor de las opciones posibles. En otra de las notas de José Pedro Pérez-Llorca, en la que reflexiona sobre el reciente suceso andaluz, puede leerse que:

«A la vista de los elementos constitucionales en juego, la decisión de llevar las autonomías por el 143 era, y sigue siendo, profundamente correcta. Sin embargo, puede ser insuficiente si no se revisan los instrumentos de ejecución de la decisión»<sup>770</sup>.

Esos instrumentos de ejecución eran precisamente aquellos cuyo deficiente engranaje había hecho fracasar los anteriores intentos: un programa cla-

---

<sup>768</sup> La Comisión permanente se constituyó el 20 de marzo de 1980 y la prensa ya la describió como un órgano de carácter funcional que Suárez iba a emplear para controlar aquellas corrientes internas que ya le habían empezado a criticar con dureza. «Ayer se constituyó la Comisión Permanente de UCD», *El País*, 21 de marzo de 1980.

<sup>769</sup> Silvia Alonso Castrillo la define como «Lugar privilegiado de las discusiones»; Eduardo Navarro recuerda se creó como fruto de la presión de los barones apartados del Gobierno, quienes «plantearon que el peso de las decisiones del Gobierno pasara por el núcleo del partido», y otro de los miembros del partido, el exministro Otero Novas, recuerda que aquella decisión de «barones digitalmente elevados» no fue bien recibida dentro de UCD: «que lo vieron como un órgano elitista, una cesión de Suárez a la vieja estructura familiar de los tiempos de la coalición». Cfr. OTERO NOVAS, José Manuel, *Lo que yo viví, memorias políticas y reflexiones...*, p. 305; NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez...*, p. 285; ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD...*, p. 380.

<sup>770</sup> Nota sobre el referéndum andaluz, de José Pedro Pérez-Llorca, AGUN/ JPPL/263/030/6.

ro, una mano ejecutora firme y coordinada, el apoyo de otras fuerzas políticas y el favor de la opinión pública.

#### a) LA RECONVERSIÓN AUTONÓMICA

Respecto al plan de acción para las autonomías fueron varias las propuestas pero todas ellas apuntaban hacia una misma solución: reacomodar el proyecto original de UCD a la situación creada tras las últimas semanas. A la tarea de desatascar Galicia y Andalucía, se sumaban los esfuerzos para consolidar el régimen de vascos y catalanes y el propósito de adelantarse al resto de proyectos que ya estaban en marcha: algunas regiones, como Canarias, Valencia y Aragón, ya se habían decantado por el procedimiento del 151, otras como Asturias, Cantabria o La Rioja aún estaban pendientes de decisión. A pesar del descalabro sufrido todas las propuestas mantuvieron el espíritu del 15 de enero.

Desde el Ministerio de Administración Territorial se realizó un esfuerzo por estudiar la manera legal de propiciar una «reconversión autonómica», es decir, de reconducir los Estatutos que ya habían iniciado sus trámites por la vía 151 o que habían manifestado el deseo de hacerlo, facilitando su «cambio» inmediato al procedimiento del 143<sup>771</sup>. El objetivo era facilitar una transición suave, que no supusiese ningún trauma para las regiones, y a la vez el control de los futuros procedimientos estatutarios desde sus orígenes. Para ello diseñaron un borrador de «Disposición Normativa sobre la Tramitación del Procedimiento de Iniciativa autonómica» por el que regulaban el paso previo de todas las iniciativas por el Ministerio de Administración Territorial, que acreditaría su idoneidad para ir por la vía del 143 y daría inicio a los trámites<sup>772</sup>. Este procedimiento fue el finalmente empleado, sin pérdida de tiempo, con el estatuto asturiano: a través de un Real Decreto, el 8 de abril de 1980 el Gobierno

---

<sup>771</sup> En el antiguo archivo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se conservan algunos informes relativos a estas iniciativas del Ministerio de Administración Territorial: «Reconversión de las iniciativas», Ministerio de Administración Pública (MAP), Relación 85/51, caja 2702, n.º 15, Se conserva también un informe sobre la conversión de iniciativas, escrito por Pedro de Vega García, en aquellos momentos Catedrático de Derecho Constitucional en Salamanca, en el que aborda a fondo los problemas y las posibilidades de esta alternativa a la luz de la Constitución y la legislación existente. El informe fue enviado por Antonio Fontán a Adolfo Suárez y José Pedro Pérez-Llorca el 20 de marzo de 1980: «Informe sobre la conversión de la iniciativa de la autonomía del artículo 151 en la iniciativa de la autonomía del artículo 143», MAP, Relación 85/51, caja 3130, n.º 18.

<sup>772</sup> Cumplimentados los trámites, la propuesta pasaba al Consejo de Ministros, que, si estimaba cumplidos los requisitos, convocaría la Asamblea de parlamentarios regionales a la que se le encomendaba la elaboración del estatuto. «Borrador de Disposición Normativa sobre la tramitación del procedimiento de iniciativa autonómica», adjunto al dictamen de Pedro de Vega. MAP, Relación 85/51, caja 3130, n.º 18.

convocó a la Asamblea de Parlamentarios que se encargaría de elaborar el anteproyecto para el estatuto por la vía 143<sup>773</sup>. Fue el primero sobre el que se aplicó esta medida, que se interpretó como un incremento de control del proceso por parte del Gobierno y que fue calificada de «grave precedente» por parte del PSOE<sup>774</sup>.

Joaquín Garrigues, en colaboración con el también liberal José Luis Oller, envió a Suárez una propuesta de bases para una política autonómica que, en general, coincidía con el análisis de la situación realizado por Pérez-Llorca, aunque desde planteamientos más teóricos y generales. El punto de partida de su análisis era la idea de que «Hoy la cuestión autonómica es ya la cuestión de la estructura del poder del Estado» y sus propuestas se dirigían a cómo lograr una redistribución de este poder de manera generalizada e igualitaria entre todas las regiones<sup>775</sup>. Para ello abordaban temas como la transferencia de competencias, las funciones de la administración pública, la reasignación de recursos, y también se mostraban preocupados por los vacíos que aún persistían en la legislación<sup>776</sup>. Entre los objetivos fundamentales para el proceso descentralizador destacaban el mantenimiento del orden y el control del gasto, aunque coincidían también con Pérez-Llorca en que lo realmente imprescindible era la necesidad de un acuerdo con el resto de fuerzas parlamentarias y autonómicas sobre los modos de realizar esta redistribución del poder<sup>777</sup>.

Por su parte, José Pedro Pérez-Llorca, además de manifestar a Suárez sus preocupaciones, se aplicó junto con sus colaboradores del Ministerio en la revisión de lo que habían sido sus propuestas concretas para la racionalización: la cláusula de racionalización, el Estatuto modelo y el proyecto de leyes horizontales, que tan solo había quedado esbozado. Estas soluciones de carácter tan jurídico respondían a su idea de que sólo dotando a la sociedad de instru-

---

<sup>773</sup> Real Decreto 605/1980, de 7 de marzo, por el que se convoca a la Asamblea prevista en el artículo 146 de la Constitución para la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. *BOE*, n.º 83, de 5 de abril de 1980, p. 7399.

<sup>774</sup> «El Gobierno incrementa su control sobre los procesos autonómicos», *El País*, 8 de abril de 1980.

<sup>775</sup> Informe «Bases para una política autonómica», José Luis Oller y Joaquín Garrigues Walker, AGUN/ JPPL/263/031/14. Enviado a Adolfo Suárez, Antonio Fontán y José Pedro Pérez-Llorca el 27 de marzo de 1980.

<sup>776</sup> Joaquín Garrigues se mostraba preocupado por la misma cuestión que trataba de solucionar Pérez-Llorca con el programa legislativo, y planteaba la urgencia de las leyes marco en este contexto de las competencias exclusivas de las comunidades autónomas que incidían en intereses nacionales: «Hay que prever las materias de competencia exclusiva de los entes autonómicos sobre los cuales es conveniente que el Parlamento ejerza la potestad que le confiere el artículo 153.3 de la Constitución antes de que los parlamentos autonómicos legislen sobre dichas materias. En caso contrario, es decir, en el supuesto de que la legislación marco fuera posterior en el tiempo, y posiblemente respuesta a la legislación autonómica, ello comportaría un grave conflicto político porque sería imputado a la mayoría parlamentaria como una merma del poder estatutario. Cfr. Bases para una política autonómica, AGUN/ JPPL/263/031/14, p. 7.

<sup>777</sup> *Ibíd.*, p. 16.

mentos jurídicos apropiados se podría transformar una sociedad tan diferenciada como la española en la «unidad de decisión y acción» que requería el Estado. Dar con los instrumentos adecuados podía ser también una forma de garantizar los mínimos de aquella «apuesta con la Historia» que suponía el nuevo Estado autonómico.

Pérez-Llorca no olvidaba que el alcance del problema iba mucho más allá que la cuestión de tiempos y vías de acceso en la que parecían haberse quedado embrollados: era en el reparto competencial donde seguía radicando el gran problema y donde se encontraba también la mayor amenaza para el futuro. Sus medidas iban directamente destinadas a reforzar esos aspectos que la Constitución o los Estatutos habían dejado pendientes. Pero la experiencia de los últimos meses hizo a Pérez-Llorca y a sus colaboradores reflexionar sobre la conveniencia de mantener estas propuestas ante un país y una clase política que habían demostrado su falta de preparación para recibirlas. Sebastián Martín Retortillo, su secretario de Estado para la Administración, se manifestaba escéptico ante la cláusula de racionalización que habían introducido en Galicia. La solución era «correcta prácticamente, pero insuficiente», y en su opinión las causas de esta insuficiencia se encontraban, por una parte, en «el rechazo del Gobierno a asumir de verdad y con todas sus consecuencias esa línea», y por otra, en la dimensión jurídica de la medida, que le llevaba a afirmar que «Su aceptación política requiere un grado de “madurez” que no parece que se dé entre nosotros»<sup>778</sup>. Por doloroso que fuera, este análisis era compartido por Pérez-Llorca, que temía que ocurriese lo mismo con su propuesta de crear un corpus de «leyes horizontales» destinadas a clarificar el alcance de las competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>779</sup>. Estas leyes, también conocidas como «sectoriales», no eran más que las leyes de armonización que la Constitución contempla aplicadas a aquellos sectores en los que confluye la acción del Estado y la de las comunidades. Clarificar esa «convivencia» determinando cuál será la dimensión reservada al Estado y cuál la de las comunidades era el objetivo de esas leyes, con las que evitarían no sólo la proliferación de negociaciones bilaterales Gobierno central-gobiernos autonómicos, sino que también era la mejor vía para la homogeneización autonómica que todos estaban buscando. Clarificando los ámbitos se facilitaría el gobierno<sup>780</sup>.

<sup>778</sup> Nota sobre modelos Estatutos de autonomía, de Sebastián Martín Retortillo, 15 de marzo de 1980, AGUN/ JPPL/ 263/030/17, p. 4.

<sup>779</sup> Nota sobre el referéndum andaluz, José Pedro Pérez-Llorca, AGUN/ JPPL/ 263/030/6.

<sup>780</sup> Nota sobre modelos Estatutos de autonomía, de Sebastián Martín Retortillo, 15 de marzo de 1980, AGUN/ JPPL/ 263/030/17, p. 1.

Se intuye que, por aquellos meses, aquella fue la gran propuesta política de Pérez-Llorca para las autonomías<sup>781</sup>. Pero también aquí, como le advertía Martín Retortillo, se necesitaba una firme determinación del Gobierno para que el proyecto saliese adelante. Para quien era la mano derecha de Pérez-Llorca en el ministerio, el Estatuto tipo seguía siendo la solución «constitucionalmente impecable» que además contaba con grandes ventajas: les permitiría adelantarse a los acontecimientos antes de que futuros estatutos alcanzasen «un grado de consolidación y publicidad» que hiciese ya imposible dar marcha atrás a lo propuesto por ellos<sup>782</sup>. Además, se ajustaba a la «reconversión autonómica» propiciada desde el Ministerio de Administración Territorial y podría servir de base para los estatutos redactados por las Asambleas parlamentarias. Contaba también con la ventaja de homogeneizar simultáneamente procedimientos y contenidos, pues como ya habían repetido hasta la saciedad: «pretender la racionalización por la vía singularizada de cada Estatuto negociado es técnicamente imposible»<sup>783</sup>. Y por último, esta medida «aproximaría el esquema español a modelos políticamente probados como el alemán o el italiano», cuya experiencia ofrecía al Ejecutivo ciertas garantías.

b) «UNA SOLA MANO CON CAPACIDAD DE DECISIÓN»

Es significativo que tanto en el informe de Garrigues como en la nota redactada por Pérez-Llorca ambos mencionaran la necesidad de «concentrar toda la responsabilidad autonómica en una sola mano con capacidad de decisión»<sup>784</sup>. En aquellos momentos la política autonómica era un combinado entre las responsabilidades que Suárez le había encomendado a Pérez-Llorca, las propuestas impulsadas desde el Comité Ejecutivo de UCD, la gestión realizada desde el Ministerio de Administración Territorial y las decisiones últi-

---

<sup>781</sup> Un indicio de cómo este proyecto de leyes horizontales llegó a estar vinculado a la persona de Pérez-Llorca lo encontramos en la carta de Joseph Pujadas i Domingo, Presidente Provincial de Barcelona y centrista catalán, que en octubre de 1980, recién trasladado Pérez-Llorca al Ministerio de Exteriores, le escribe: «No te escribo para felicitarte sobre tu interesante intervención referente a Política exterior española; sólo para que no olvides ni la palabra ni el concepto “horizontalismo”. Es la única manera de evitar que nos volvamos a matar, a nivel nacionalidad, nación e internación. ¡Me gustó tanto esa palabra tuya, que me parece que ya es mía!». La respuesta de José Pedro Pérez-Llorca, el 4 de noviembre de 1980, es también significativa: «Me congratula que coincidas conmigo en el empleo del concepto horizontalismo como clarificador de nuestra política. No te preocupes, que ya tenemos varios socios importantes en el club horizontal», AGUN/ JPPL/263/004/3/3.

<sup>782</sup> Nota sobre modelos Estatutos de autonomía, de Sebastián Martín Retortillo, 15 de marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/030/17.

<sup>783</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>784</sup> Nota sobre el referéndum andaluz, AGUN/ JPPL/ 263/030/6.

mas del presidente Suárez. Por este motivo, entre las propuestas de acción inmediata en el informe de Garrigues podía leerse que:

«El Gobierno debiera delegar en uno de sus miembros poderes ejecutivos suficientes para imponer la política autonómica diseñada y acordada, y en especial para impulsar el proceso de descentralización administrativa, el proceso de transferencia de competencias y el proceso de reorganización de las administraciones territoriales. La experiencia reciente ha puesto de manifiesto la insuficiencia del nivel ministerial para el desempeño de dichas funciones»<sup>785</sup>.

No funcionaba esa dinámica que fragmentaba tanto la toma de decisiones en una cuestión que era el nudo de la gobernación del Estado. Las competencias del Ministerio de Administración no bastaban para abordar una tarea en la que concurrían dimensiones tan distintas. La crisis de liderazgo del partido tuvo una pequeña réplica en la crisis de liderazgo autonómico. Suárez había demostrado en este campo una visión más pragmática y cortoplacista, a menudo contradictoria con el proyecto del Gobierno; era preciso crear las condiciones adecuadas para que Suárez delegase la dirección de esta política en una sola persona capaz de entender el alcance global del proceso y que su autoridad imprimiese a las decisiones la seguridad y la determinación que habían faltado hasta ahora.

### c) EL PACTO TERRITORIAL

La necesidad de lograr un pacto territorial con otras fuerzas políticas era, sin duda, la medida más urgente en la que coincidía todo UCD. El PSOE seguía siendo el principal punto de mira para ese consenso que podría abrir nuevos cauces de arreglo para las autonomías. Pérez-Llorca barajaba entre ellas una posible reforma constitucional no seguida de referéndum, el «desarrollo legislativo razonable y acordado del título VIII», la conducción pactada del proceso autonómico e incluso la deliberación conjunta de los estatutos<sup>786</sup>.

<sup>785</sup> Bases para una política autonómica, AGUN/JPPL/263/031/14, p. 16.

<sup>786</sup> Las medidas aparecen planteadas en el informe de José Pedro Pérez-Llorca a Suárez, marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/5, p. 22. Tampoco parece que se decidieran a explorar otra alternativa que aparece mencionada en la documentación en varios momentos: la creación de una ley del Estado que desarrollase el título VIII de la Constitución: temían que fuese calificada de «ultraje». Cfr. Nota sobre el referéndum andaluz, AGUN/JPPL/263/030/6. Otro de los colaboradores de Pérez-Llorca, Joaquín Ortega Salinas, en una nota enviada al Ministro incidía en «plantear a escala de Estado un Pacto entre UCD-PSOE y PCE para fijar el marco de las autonomías». «Creo que los resultados (aludía a las recientes elecciones autonómicas en Cataluña), y sobre todo sus aspectos más inesperados, como el descalabro del PSC-PSOE, vienen a confirmar la tesis nuclear de tu papel sobre futura política autonómica».

Pero, una vez más, se encontraban con que el engranaje de esta pieza era especialmente difícil ante una oposición al acecho:

«Parece evidente que los partidos de izquierda, y fundamentalmente el PSOE, aun convencidos de la falsedad de su posición, han “olido sangre” en este asunto y por tanto su estrategia será agravar y prorrogar en lo posible las heridas andaluza y gallega y abrir otras similares en otras regiones»<sup>787</sup>.

Al igual que ellos, los socialistas también habían descubierto que las autonomías podían ser el talón de Aquiles de Suárez. Se plantearon entonces celebrar un Pleno en el que el Presidente tuviese oportunidad de explicar la política autonómica del Gobierno y pedir la adhesión del resto de fuerzas. Coalición Democrática se mostró interesada en un acercamiento y las fuerzas nacionalistas también estaban impacientes por encontrar la salida<sup>788</sup>. Este debate público podría devolver cierto liderazgo a Suárez, renovar la confianza en el partido y devolverles la iniciativa, poniendo fin a la falsa imagen de un Gobierno que parecía dedicarse a pinchar burbujas autonómicas sin poseer un objetivo concreto. Durante la campaña para las elecciones autonómicas de marzo Pérez-Llorca repitió, hasta convertirlo en su eslogan, que «UCD es el único partido verdaderamente autonomista», puesto que era el único que contaba con un proyecto global para las autonomías<sup>789</sup>. La coordinación de la política autonómica solo podría ser instrumentada con éxito por «un partido al que le quepa España en el corazón y en la cabeza»<sup>790</sup>. En esta misma línea, a estas tres herramientas para la acción autonómica añadieron una cuarta: la revisión del partido como máquina electoral. Necesitaban hacer comprensible el proyecto centrista en la sociedad y entre los medios de comunicación<sup>791</sup>.

## Nuevo reajuste ministerial

El reajuste de la política autonómica no era suficiente. La crisis que se vivía en el partido era fundamentalmente una crisis de unidad y esto volvió a

---

<sup>787</sup> Nota sobre el referéndum andaluz, José Pedro Pérez-Llorca, AGUN/JPPL/263/030/6.

<sup>788</sup> Manuel Fraga, líder de Coalición Democrática, declaró que eran necesarias alianzas gubernamentales y parlamentarias para lograr una mayoría estable y poder gobernar. Se mostró favorable a una coalición parlamentaria con UCD. Cfr., «Fraga quiere pactar con UCD», *Diario 16*, 18 de abril de 1980, p. 1.

<sup>789</sup> Notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca durante la campaña del País Vasco «Momentos decisivos en la historia del País Vasco y España», marzo de 1980, AGUN/JPPL/263/046/9/3.

<sup>790</sup> Declaraciones de José Pedro Pérez-Llorca a EFE, 7 de marzo de 1980, «UCD ha impulsado los procesos preautonómicos y ha hecho posible las elecciones al parlamento catalán», AGUN/JPPL/263/015/2.

<sup>791</sup> Nota sobre el referéndum andaluz, José Pedro Pérez-Llorca, AGUN/JPPL/263/030/6, p. 1.

hacer mella en el Gobierno a comienzos del mes de abril. Dos ministros de tendencia socialdemócrata, Juan Antonio García Díez y Carlos Bustelo, manifestaron su disconformidad con la política de Fernando Abril Martorell y plantearon su dimisión, abriendo una nueva crisis ministerial<sup>792</sup>. El malestar y los recelos hacia el «vicetodopoderoso» de Suárez habían aumentado entre los barones al constatar que el declive del Presidente iba acompañado de un aumento de la influencia de Abril. El Gobierno de UCD arrastraba, además, otros problemas, como el desgaste político de las recientes consultas electorales, la falta de apoyos parlamentarios en las Cortes, el malestar ante el funcionamiento deficiente de la Administración pública, que estaba aún reestructurándose, y la falta de coordinación entre los órganos del partido y el Gobierno. Problemas que derivaban en una crisis de imagen ante la opinión pública<sup>793</sup>.

Decidieron aprovechar la crisis para remodelar tanto el Gobierno como el partido. Los barones de la Permanente querían que la reforma fuese «amplia» y que implicase la redistribución del poder y el protagonismo de todas las familias centristas. Por estas mismas fechas se comenzaron a oír las primeras voces pidiendo una sustitución de Suárez al frente del Ejecutivo<sup>794</sup>. El plan de Suárez era diferente: sus prioridades estaban en volver a fortalecer el Ejecutivo y recobrar la unidad del partido. Para ello, junto con Abril, planeó una reestructuración de los ministerios y la creación de un nuevo modelo de Gobierno apoyado en las vicepresidencias. Diseñaron un proyecto de cinco grandes vicepresidencias: Interior y Defensa, Económica, Asuntos Territoriales y Política Interior, Educación y Sanidad, aunque estas dos últimas fueron descartadas por considerarse «excesivas»<sup>795</sup>. Este diseño suponía subdividir la acción de

<sup>792</sup> El 11 de abril anunciaron una remodelación del Gobierno en la que, desde el primer momento, se tuvo la seguridad de que Antonio Fontán dejaría el Ministerio de Administración Territorial. El nombre que empezó a sonar como posible relevo pocos días después fue el de José Pedro Pérez-Llorca: «existe un altísimo nivel de probabilidades de que, en la combinación de carteras, será José Pedro Pérez-Llorca quien se haga cargo del tema autonómico, aunque con garantía de mayores competencias y gestión política que el actual titular de Administración Territorial», *Diario 16*, 18 de abril de 1980; *El País*, 2 de mayo de 1980.

<sup>793</sup> «Análisis sobre los problemas por los que atraviesa el Gobierno», escrito de Pérez-Llorca el 17 de abril de 1980, AGUN/JPPL/ 263/047/1/4.

<sup>794</sup> Carlos Abella describe la campaña iniciada por Juan Tomás de Salas y José Oneto desde *Cam-bio 16*, a la que no era ajeno Joaquín Garrigues y su entorno liberal. Cfr. ABELLA, Carlos, *Adolfo Suárez, el hombre clave de la transición*, Madrid, Espasa Calpe, 2006, pp. 364-365.

<sup>795</sup> Se conservan varios borradores con trazas de estos diseños. La Vicepresidencia primera estaría encargada de la defensa y seguridad ciudadana, coordinaría los ministerios de Defensa e Interior; la Vicepresidencia segunda estaría dedicada al área económica, coordinando los Ministerios de Economía y Hacienda, Obras Públicas y Urbanismo, Transportes y Comunicaciones, Agricultura, Industria y Energía, Comercio y Turismo. La tercera coordinaría los temas de Administración Territorial, política interior, Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. La cuarta y la quinta, de Educación y Sanidad fueron rápidamente descartadas. Nota sobre vicepresidencias del Gobierno y coordinación de grandes áreas de la acción administrativa, AGUN/JPPL, 263/047/1/4. Otros documentos ilustrativos de este proyecto: Gran-

gobierno en grandes áreas y concentrar el poder de decisión y de coordinación de cada una en los distintos vicepresidentes, auxiliados por varios Secretarios de Estado<sup>796</sup>. Suárez quería delegar el peso de las grandes cuestiones de Estado en unos pocos hombres, políticos fuertes en quienes podía confiar plenamente, mientras que él reducía su misión a las cuestiones de relación política o las altas negociaciones de Estado. Aquella era su idea de la política, él era un hombre hecho para el pacto y en eso había demostrado ser el mejor y ser insustituible. Suárez lo sabía y también lo sabían quienes secundaron su propuesta.

José Pedro Pérez-Llorca fue requerido por Suárez y por Abril para colaborar en el diseño de este nuevo organigrama del poder y también para reformular las líneas de acción del Gobierno. Su propuesta para resolver aquella crisis abarcó tres campos de acción y se cerraba con una advertencia<sup>797</sup>. Respecto a la reestructuración del organigrama de la Administración y del Ejecutivo, el primer campo, Pérez-Llorca recomendó no precipitarse, puesto que podrían complicar aún más el ritmo de una gestión administrativa, que ya tenía muy mala prensa. El sistema de las vicepresidencias, al agrupar espacios de poder, implicaba una drástica reducción del número de ministerios y Pérez-Llorca propuso que únicamente se reajustasen aquellos que estaban directamente implicados con las ideas matrices de la crisis, es decir, los que iban a ser absorbidos por las vicepresidencias. El excesivo número de ministros que caracterizaba al actual gabinete podría corregirse en un futuro refundiendo los que tuviesen competencias afines entre algunas áreas, como, por ejemplo, los de Educación y Ciencia o los relacionados con asuntos económicos, como Turismo, Energía, Comercio, Trabajo, etc., convirtiendo esas áreas en Departamentos de un solo Ministerio<sup>798</sup>. Respecto al sistema de las vicepresidencias, José Pedro Pérez-Llorca también era partidario de que sus titulares asumiesen la cartera de las áreas prioritarias y que recayese sobre ellos la unidad de dirección y de responsabilidad en esas materias<sup>799</sup>.

Un segundo campo era el diseño de una estrategia para los tres grandes «nervios conductores» de la futura acción de gobierno en los que era preciso ser claros: crisis económica, seguridad ciudadana y cuestión autonómica. Ante la crisis económica Pérez-Llorca propuso que «cualquier cambio o replanteamien-

---

des áreas de la acción gubernamental y administrativa. Nota sobre posible refundición de departamentos ministeriales y Documentos de reajuste del Gobierno, AGUN/JPPL/263/047/1/4.

<sup>796</sup> Nota sobre vicepresidencias del Gobierno y coordinación de grandes áreas de la acción administrativa, AGUN/JPPL/263/047/1/4.

<sup>797</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca «Los problemas por los que atraviesa el Gobierno y la Administración», 17 de abril de 1980, AGUN/JPPL/263/047/1/4.

<sup>798</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca, 17 de abril de 1980, AGUN/JPPL/263/047/1/4, pp. 4-5.

<sup>799</sup> *Ibíd.*, p. 4.

to de la acción de gobierno debería proyectar la imagen de la gravedad de la situación, de que se conocen las vías de solución, pero que ésta supone un tiempo determinado y sacrificios. Hay que hacer un replanteamiento frontal que sacuda al país ante la gravedad de los hechos pero que abra perspectivas de solución»<sup>800</sup>. Sólo si conseguían concienciar a la opinión pública de la gravedad de la situación podrían evitar que las medidas extremas que el Gobierno se veía obligado a tomar fuesen armas arrojadas en las manos de la oposición.

El problema de la seguridad ciudadana y del terrorismo eran, para Pérez-Llorca, un «punto neurálgico que desgasta peligrosa y continuamente la autoridad del Estado»<sup>801</sup>. No es posible comprender la situación en la que se encontraban sin atender a los reiterados ataques del terrorismo que seguía azotando al país y, muy en especial, a las fuerzas del orden público y al Ejército. La dirección que señala Pérez-Llorca como una posible salida a este problema, que les desbordaba en sus cifras y en la complejidad de sus factores, era concentrar todos los esfuerzos en el aparato policial, en el judicial y en el dispositivo penitenciario.

Como tercer nervio, la cuestión autonómica, su gran especialidad. En este informe Pérez-Llorca esboza por primera vez una idea que es clave para entender su acción en este campo durante los meses siguientes. Sus reflexiones le llevaron a comprender que el problema de las autonomías era también un problema de pedagogía política. Como ya vimos, la decisión tomada por UCD, y que el Gobierno trató de implementar sin éxito, seguía mostrándose como la más adecuada,

«Sin embargo —explica Pérez-Llorca— esta decisión no ha sido suficientemente explicada o por lo menos comprendida. La nueva acción del Gobierno debería dirigirse a establecer y explicar el diseño de un Estado regional».

Las opciones que se habían ido estudiando en el mes de marzo aún no se habían concretado en un programa claro, aunque la apertura de la crisis ministerial y el diseño de la vicepresidencia tercera respondían en gran medida a una de aquellas propuestas: concentrar en una sola mano la toma de decisiones en este asunto.

El tercer campo de acción era la búsqueda de apoyos parlamentarios para el Gobierno. Sin el apoyo del resto de fuerzas iba a ser prácticamente imposible la puesta en práctica de cualquier medida en el campo autonómico, pues la

---

<sup>800</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca, 17 de abril de 1980, AGUN/JPL/263/047/1/4. p. 2. Recuerdan estas palabras a las mismas con las que se le planteó a Suárez la fallida cuestión de confianza el año anterior.

<sup>801</sup> *Ibíd.*, p. 3.

naturaleza jurídica y legislativa de los instrumentos que requerían implicaba necesariamente su paso por las Cámaras. Ante la resistencia del PSOE, Pérez-Llorca planteó otra posibilidad:

«Creo que la previsión de una política de futuro debería dirigirse a implicar a determinadas fuerzas políticas afines en Cataluña o en el País Vasco en la gobernación general del Estado, de suerte que dichas fuerzas pudieran desde el Gobierno tomar como propios los intereses generales de la nación y, al mismo tiempo, el Gobierno pudiera sentir más de cerca determinados aspectos de los problemas catalán o vasco»<sup>802</sup>.

Esta propuesta de Pérez-Llorca es indicativa de ese propósito pedagógico con el que encaraba esta nueva etapa de política autonómica. Ante la imposibilidad de hacer entender el proyecto global del Estado a través de los argumentos, se propuso emplear la vía de los hechos: implicar a fuerzas políticas afines pero de visión autonómica en el Gobierno de la nación con el fin de acabar con la visión particularista, y hacerles entender que lo que todos se traían entre manos era un proyecto común.

En último lugar, la advertencia que Pérez-Llorca incluyó al final de su informe hacía referencia a la Comisión Permanente y a las relaciones entre Gobierno y partido. Apenas hacía un mes que esta se había constituido, pero la actitud de los barones, la dinámica que imprimían a esas reuniones y la «docilidad» de Suárez habían hecho saltar las alarmas del Ministro de la Presidencia:

«Me parece preocupante que pueda haber mayor peso político en la Comisión Permanente de la UCD que en el propio Gobierno. Si existiese ese mayor peso, la acción del Gobierno se resentiría produciéndose una disfuncionalidad muy grave, y a plazo más o menos corto, un desgaste del Gobierno y de sus miembros en relación con la Comisión Permanente»<sup>803</sup>.

Le extrañaba a Pérez-Llorca ver cómo los asuntos de Gobierno eran discutidos en un órgano del partido y no compartía el ambiente conciliar que los barones trataban de imprimir a esas reuniones. Si durante la Constituyente había tenido que luchar contra las tentaciones asamblearias de la oposición en el Congreso de los Diputados, el «zorro plateado» se veía de nuevo teniendo que oponerse a esa misma tentación, pero ahora en el seno de uno de los órganos más altos de su propio partido. Había que velar por la coordinación

---

<sup>802</sup> *Ibíd.*, p. 1.

<sup>803</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca «Los problemas por los que atraviesa el Gobierno y la Administración», 17 de abril de 1980, AGUN/JPPL/263/047/1/4, p. 7.

entre Gobierno y partido, pero distinguiendo claramente las esferas. Quizá por este mismo motivo otra de sus propuestas fue que el cargo de Secretario General de UCD se desvinculase de la titularidad de un Departamento Ministerial, como se daba en aquellos momentos en la figura de Rafael Arias-Salgado, que era al mismo tiempo Secretario General de UCD y Ministro Adjunto al Presidente<sup>804</sup>.

### La crisis de la vicepresidencia tercera

El nuevo diseño y la cautela de Suárez, que tanteaba cuidadosamente cada uno de los movimientos, terminaron por alargar la resolución de la crisis ministerial. En opinión de Pérez-Llorca «Suárez la dejó abierta demasiado tiempo», un intervalo en el que los barones se reafirmaron en su actitud crítica mientras que la oposición y la prensa aprovecharon las disputas internas de UCD para hacer más hondas sus diferencias<sup>805</sup>. El 23 de abril se hicieron públicos los nombres de los «ministrables» y el organigrama para el futuro Gobierno. La principal novedad era la creación de la Vicepresidencia tercera como núcleo en el que se concentraban las principales responsabilidades en materia de política interior y autonómica<sup>806</sup>. El poder acumulado en este vicepresidente levantó las suspicacias de los barones, sobre todo porque parecía un traje hecho a la medida del Ministro de la Presidencia. En efecto, fue en Pérez-Llorca en quien Suárez y Abril pensaron al proponer la reforma: a pesar de su juventud era un hombre experimentado en el Gobierno y curtido en los envites del Parlamento. Sus informes mostraban una inusitada clarividencia respecto al problema de la construcción del Estado y, aunque en ocasiones su tono era

---

<sup>804</sup> En esta misma línea también proponía que no se hiciesen compatibles funciones parlamentarias en el Congreso con altos cargos administrativos. Parece ser que en ese mismo mes Arias-Salgado trató de dimitir y que Suárez se lo impidió. El nombre de Rafael Calvo Ortega sonaba como posible secretario de UCD, aunque también como ministro. *El País*, 3 de mayo de 1980.

<sup>805</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015. Suárez tardó veintiún días en cerrar la crisis. Felipe González declaró sentirse preocupado por la democracia: «Temo por la democracia», *Diario 16*, 28 de abril de 1980, p. 2. Mientras tanto, sus intentos por atraerse a los socialdemócratas a las filas socialistas eran patentes. Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 325.

<sup>806</sup> El vicepresidente, además de ser Ministro de Administración Territorial, coordinaría la Dirección general de Política Interior, tendría adscrito el Centro de Estudios Constitucionales, la Secretaría de Estado para el Desarrollo Constitucional, la Secretaría de Estado para la Administración Pública, y se plantearon también el traspaso de la Secretaría de Estado para la información y atribuirle las funciones de Secretario del Consejo de Ministros. Como se observa, el diseño estaba realizado pensando ya en José Pedro Pérez-Llorca como su titular, puesto que implicaba llevarse consigo aquellas funciones que habían estado en su mano hasta el momento. Nota adicional sobre funciones de la vicepresidencia tercera y Organigrama del Vicepresidente tercero del Gobierno, AGUN/JPPL, 263/ 047/1/4.

algo desgarrado, lo sucedido en los meses anteriores daba la razón a la gran mayoría de sus juicios e intuiciones. Tenía ideas propias y conocía las vías jurídicas para ponerlas en práctica. Era un hombre que tenía el Estado en la cabeza y que también había mostrado la fortaleza necesaria para cargarlo a sus espaldas. Así lo veía Suárez, así lo reafirmó Abril y así lo aceptó Pérez-Llorca.

El rechazo de los barones al esquema de las vicepresidencias aumentó cuando se vio que Suárez seguía sin contar con ellos. Desde la creación de la Comisión Permanente abrigaban la esperanza de recobrar el predominio que habían perdido en el partido, pero Suárez parecía empeñado en demostrarles que quería acabar con las diferencias familiares y que solo confiaba en quienes habían hecho de UCD su única afiliación. El sector socialdemócrata liderado por Francisco Fernández Ordóñez protestó y pidió una reforma más amplia que incluyese la sustitución de Abril Martorell<sup>807</sup>. Pérez-Llorca se retiró unos días a descansar con su familia fuera de Madrid, algo cansado de las intrigas y rivalidades que carcomían el partido. Suárez se aisló en la Moncloa, rumiando la crisis y quizá algo mucho más doloroso: la realidad de que no sólo le cuestionaban sus críticos; Abril Martorell se había dado cuenta de la debilidad del Presidente y puso en duda su capacidad de seguir al frente<sup>808</sup>. La opinión pública añadía leña al fuego mostrando la división del partido y atacando la ineficacia del Gobierno. Lejos de Madrid, Pérez-Llorca sentía que el ánimo se le desmoronaba al contemplar el estado del partido: «Encontrarme con puñaladas traperas en mi espalda era un dolor y se me iban a estropear todas las chaquetas»<sup>809</sup>. En una de aquellas tardes de retiro familiar «Me di un paseo con mi hija y me agarraba la mano más fuerte de lo habitual, y pensé, esta niña cree que lo estoy pasando mal. No sirvo para esto de las puñaladas. Ese mismo fin de semana, mi hijo en una conversación dijo algo como “así no vale la pena”. En ese momento fui consciente de mi desinterés por el camino político»<sup>810</sup>.

---

<sup>807</sup> El 23 de abril *El País* anunciaba el cierre la crisis con una noticia que resumía como unos cambios mínimos y la «ascension de Pérez-Llorca», que acumulaba «toda la política de Estado a su cargo». Menciona también el descontento del sector socialdemócrata y «las fuertes presiones en favor de una crisis que diera lugar a un cambio más importante, sobre todo en el área económica, incluyendo la sustitución de Fernando Abril», *El País*, 23 de abril de 1980.

<sup>808</sup> Fue a Miguel Herrero a quien Fernando Abril hizo esta confidencia de la que Suárez recibió noticia: «Me reconoce (Abril) que Suárez ya no puede entenderse con la mayoría de UCD y que él es el obstáculo para todo entendimiento con nosotros: hay que sacarlo», ABELLA, Carlos, *Adolfo Suárez...*, p. 380. El episodio es también mencionado por Emilio CONTRERAS, en *Suárez, acoso y derribo...*, p. 186.

<sup>809</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, «España está ya fracturada», *ABC*, 12 de octubre de 2014. En los recuerdos de Pérez-Llorca está también la lectura de un duro artículo de Pedro J. Ramírez, que contribuyó a aumentar su desaliento ante la situación que vivían y su naciente desapego hacia la política.

<sup>810</sup> *Ibíd.*

Ese sentimiento de rechazo ante la violencia de la lucha política y ante las deslealtades partidistas ya lo había experimentado anteriormente: en la etapa del Partido Popular, ante los ataques de la oposición, en las soledades del partido o en el fracaso de su propuesta política, pero esta vez al rechazo se añadió el desencanto y un profundo cansancio hacia todo aquello. A su vuelta a Madrid, en una nueva reunión de la Comisión Permanente, los barones rebatieron la propuesta de Suárez y pidieron que se respetase el pacto fundacional del partido<sup>811</sup>. Francisco Fernández Ordóñez, secundado por socialdemócratas y liberales, se opuso con firmeza al nombramiento de Pérez-Llorca e insistió en que era necesario otro tipo de cambio<sup>812</sup>. Suárez se mostró silencioso ante aquellos ataques y Pérez-Llorca vio con disgusto como su advertencia se convertía en profecía: Fernández Ordóñez pidió que aquella Comisión «tuviera capacidad decisoria por encima del propio Gobierno»<sup>813</sup>. Aquello era el conato de una rebelión.

A las dos de la mañana se disolvió aquel encuentro, que reveló la incapacidad de UCD para estar unida. Pérez-Llorca abandonó el lugar cuestionándose su lugar en un Gobierno como aquel<sup>814</sup>. Sin pérdida de tiempo, esa misma noche al llegar a casa escribió a Suárez:

«Querido Presidente:

Tras la reunión de la Comisión Permanente, y a pesar de los esfuerzos del buen amigo Fernando para impedirlo, constato lo siguiente:

1.º) Ni mi persona ni el rango político y administrativo con que se ha planteado la asunción de las nuevas tareas gozan de la adhesión de los miembros más independientes de la Comisión. El contraste es aun mayor si se compara con la actitud hacia Rafael Calvo.

2.º) Por comunicación directa de gente sé que dos de las personas mencionadas consideran el cargo de Vicepresidente como un impedimento absoluto para su entrada en el Gobierno en un caso y su colaboración política en otro. Por versión indirecta entiendo que esta es la posición de un tercio.

3.º) Mal puedo creer que de verdad voy a ser Vicepresidente si a patadas es preferido que no hable en una noche de singular importancia para mí.

---

<sup>811</sup> Según *El País*, los barones pidieron hacer «una especie de Gobierno de *unidad centrista*, donde se daría entrada a Francisco Fernández Ordóñez, Rodolfo Martín Villa y Pío Cabanillas», 2 de mayo de 1980.

<sup>812</sup> «Suárez tampoco pudo resolver ayer la crisis», *ABC*, 2 de mayo de 1980, p. 1.

<sup>813</sup> *Ibíd.*

<sup>814</sup> Según la versión de la prensa esa fue la pregunta que José Pedro Pérez-Llorca realizó a uno de sus compañeros de la Permanente al terminar «¿Y qué hago yo en un Gobierno como éste?», *ABC*, 2 de mayo de 1980, p. 1

En estas circunstancias, y apelando a tu rectitud de carácter y a tu amistad, te ruego, te suplico encarecidamente, que no me obligues a asumir las funciones de las que tanto hemos hablado y acepto las consecuencias que de mi actitud se derivan. Esta posición, querido presidente, es de ruego y súplica, pero definitiva y final.

Recibe un fuerte abrazo.  
José Pedro Pérez-Llorca»<sup>815</sup>.

Sus palabras constatan la desazón que le producía ver a una UCD dividida y enferma de ambiciones particulares. No sólo Suárez iba siendo cada vez más vulnerable ante los críticos. Esta vez Pérez-Llorca envió la carta a *El País* para hacer más irrevocable su postura y también quizá para defenderse de quienes le habían acusado de ambicionar el poder de esa manera.

Su renuncia se recibió con sorpresa y todos se apresuraron a buscar las razones de aquel extraño «autofreno» del zorro plateado. El análisis político aventuró que algo tendría que ver el que Rafael Arias-Salgado fuese el candidato a sustituir a Pérez-Llorca en Presidencia. Era de lo más razonable que Pérez-Llorca no quisiera ocupar un puesto en el que la coordinación con Arias-Salgado iba a ser constante, dadas las supuestas «incompatibilidades» que había entre ellos<sup>816</sup>. También se barajó su posible rechazo a un gabinete que muchos describieron como escorado a la derecha tras la marcha de los liberales y los socialdemócratas. Esta última interpretación parece altamente improbable en Pérez-Llorca, que evitaba cualquier intento de autoclasificarse dentro de UCD y respondía que, al igual que Suárez, su lugar era el de «extremo centro»<sup>817</sup>.

Las razones ya las había dejado claras en su carta: no quería ocupar un cargo que iba a dividir aún más al partido y para el que no se sentía respaldado. Contra lo que pudiera pensarse, dada la mala prensa de la que gozaban algunas de las propuestas autonómicas del Ministro, fueron los sectores autonomistas quienes más lamentaron su rechazo. Marcos Vizcaya, portavoz del grupo par-

---

<sup>815</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Adolfo Suárez, 1 de mayo de 1980, borrador manuscrito, AGUN/JPPL/263/047/1/4.

<sup>816</sup> La rivalidad interna con Arias-Salgado es un argumento muy recurrente en la prensa de la época. Pero no parece que sea el principal motivo de fondo. Desde el primer momento quedó claro que Suárez quería aprovechar el reajuste y la marcha de Pérez-Llorca a la vicepresidencia autonómica para nombrar a Rafael Arias-Salgado Ministro de la Presidencia, ya que era otro de sus hombres de máxima confianza. Silvia Alonso Castrillo recoge unas declaraciones de Pérez-Llorca en las que el Ministro indica que «él (Suárez) se quejaba mucho de que yo le ponía muchas pegas, muchos problemas; quería a Rafa y punto. Y Rafa también quería» Cfr. *UCD, la apuesta del centro...*, p. 378.

<sup>817</sup> «¿Cómo son sus relaciones con la llamada ala progresista de UCD?» le preguntó un periodista, «Dado que no existe “ala regresista” toda UCD pertenece a ese ala». Cuestionario de *El País* a José Pedro Pérez-Llorca, mayo 1980, AGUN/JPPL/263/047/1/4.

lamentario vasco, declaró sentirse decepcionado porque no se hubiese constituido una vicepresidencia, «habríamos tenido así un interlocutor único, coherente, con poder en esta materia sobre los demás ministerios»<sup>818</sup>. Desde las autonomías se había mirado con esperanza aquel proyecto que iba a redundar en beneficio de todos. Marcos Vizcaya lamentó también las presiones internas que habían hecho renunciar a Pérez-Llorca: «Es un hombre competente. Lo conocemos ya como negociador desde el tema de la Constitución y el estatuto de la Moncloa. Es un negociador difícil, hábil, inteligente, que le cuesta mucho pronunciarse pero que cuando pacta algo, lo cumple»<sup>819</sup>.

### «Estamos en guerra»

Suárez trató de convencer a su Ministro para que no se marchase y, ante la imposibilidad de hacerle aceptar la Vicepresidencia, el Presidente desechó el proyecto. Los barones habían ganado el pulso, aunque no consiguieron con ello que Suárez les encumbrase al Ejecutivo. El nuevo Gobierno, el quinto de Suárez y el segundo en lo que iba de año, contó con seis nuevas incorporaciones y varios cambios de cartera, pero ninguna para los notables. Tras dos conversaciones con Pérez-Llorca en las que Suárez se mostró disgustado por su negativa, llegaron a un acuerdo para que su marcha no fuese definitiva: quería que siguiese al frente de las autonomías, que le ayudase en aquella situación de crisis del partido y que siguiese encargándose de las relaciones con las Cortes y de la búsqueda de apoyos entre otras fuerzas políticas. Alentado también por algunas personas de su círculo familiar, Pérez-Llorca aceptó finalmente continuar en el Gobierno como Ministro de Administración Territorial, aquel ministerio «feble e improvisado (...) de labor tan ímproba como la ordenación

<sup>818</sup> Declaraciones de Marcos Vizcaya a EFE, 2 de mayo de 1980, AGUN/JPPL/263/100.

<sup>819</sup> «Esta vicepresidencia hubiera dado coherencia y coordinación, en el tema de las transferencias, en el ritmo de desarrollo de las comunidades autónomas y del estatuto de autonomía. Ahora, al tener solo rango de ministerio, tendremos que ir, como ha ocurrido hasta ahora, de ministerio en ministerio, dependiendo de los criterios y humor de cada titular. (...) Me preocupa, por otra parte, que no se haya nombrado una vicepresidencia de Administración Territorial porque pienso que esas familias de UCD a las que aludíamos no solo han querido arrebatar a Pérez-Llorca la vicepresidencia, sino también el tema de las autonomías. Pérez-Llorca es uno de los pocos hombres de UCD con ideas claras sobre el tema autonómico, y con inteligencia para hacer frente a ese ministerio. Pienso que Suárez, a pesar de que no le haya dado a este ministerio rango de Vicepresidencia, debe aumentar las competencias del mismo, y permitir el cambio de orientación que esta cartera tenía hasta ahora: darle un carácter de Superministerio y depositar en él toda su confianza. De lo contrario, este ministerio seguirá siendo como hasta ahora –eso ocurrió con Clavero Arévalo primero y después con Fontán–. Deseo que no le pase lo mismo a Pérez-Llorca». *Ibíd.*

de las autonomías»<sup>820</sup>. Suárez sabía despertar en él un sentido de la responsabilidad que ya en anteriores ocasiones le había hecho dar marcha atrás a su decisión de alejarse de todo aquello. Esta actitud de su Ministro llevaba a Suárez a describirle con unas palabras que Leopoldo Calvo-Sotelo, discreto observador en toda aquella crisis de mayo, no dejó escapar:

«Es un pura sangre —decía Adolfo—. Hay que darle palmaditas en los flancos antes de la carrera, y un terrón de azúcar al final, si ha corrido bien, como suele»<sup>821</sup>.

La renuncia a la vicepresidencia obligó a un reajuste urgente del nuevo organigrama, que mantuvo el esquema clásico aunque incluyó algunas novedades significativas: el Ministerio de Presidencia quedó desgajado en tres Ministerios que se repartieron el trabajo del Desarrollo Legislativo, la Administración Central y el apoyo al Presidente<sup>822</sup>; y Rafael Calvo Ortega fue nombrado Secretario General de UCD y su cargo se desvinculó del Gobierno. Fueron dos de los escasos cambios en resolución de una crisis que no cambió nada en el partido. «Con todo, el nuevo Gobierno tiene algo de bueno», escribía el periodista Luis Carandel en *Diario 16* al conocer los nuevos nombramientos:

«Lo bueno de este Gabinete es, aparte de algunos nombres de probada competencia, la misma dificultad con que ha nacido. A lo largo de la prolongada crisis ha habido varias personas que han rechazado Ministerios y dignidades y esto siempre es reconfortante, además de constituir un síntoma del prematuro desgaste del recién nacido».

Entre estos casos destacaba el de Pérez-Llorca, al tiempo que advertía el cambio que se había producido en el político:

«El “zorro plateado”, como se le llama aún más por su astucia que por sus plateadas sienes, no ha querido ser un “Abril n.º 2” de un Gobierno en el que parece no creer del todo. Intentar emular a Abril desde una Vicepresidencia habría significado correr su misma, desgastada suerte. Así, la permanencia de Pérez-Llorca en el Gobierno es una permanencia crítica, distante y sin entrega a otra

---

<sup>820</sup> Informe de José Pedro Pérez-Llorca «Los problemas por los que atraviesa el Gobierno y la Administración», 17 de abril de 1980, AGUN/JPPL/263/047/1/4, p. 5.

<sup>821</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 202.

<sup>822</sup> Rafael Arias-Salgado sustituyó a Pérez-Llorca en Presidencia y los titulares de las nuevas carteras fueron Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona y y Sebastián Martín Retortillo, que habían sido Secretarios de Estado para esas mismas áreas. Al desmoronarse el proyecto de la vicepresidencia quisieron desvincularse del Ministerio de Presidencia y, finalmente, fueron nombrados Ministros adjuntos. *El País*, 3 de mayo de 1980.

cosa que no sea el trabajo en el campo de las autonomías, en el que es especialista. En el desencanto gris del Gobierno destaca cierto brillo plateado»<sup>823</sup>.

Y no se equivocaba. Los intentos por neutralizar las tensiones a través de la Permanente habían tenido el efecto contrario y éstas estaban más vivas que nunca. Unas notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca, que parecen haber sido tomadas en alguna de las reuniones mantenidas esos días, recogen su escueto diagnóstico a comienzos de aquel mes de mayo: «Estamos en guerra»<sup>824</sup>. Una guerra que sabía tanto interna como externa, pues daba por sentado que el desarrollo de aquella crisis habría sido seguido muy de cerca por el partido socialista. Lo que no habían conseguido las autonomías, ni el terrorismo, ni el acerado desgaste de la oposición lo podían conseguir ahora los propios centristas: la marcha de Suárez.

### Ministro de Administración Territorial

El objetivo más inmediato para aquel nuevo Gobierno era la preparación del Pleno, que finalmente se iba a celebrar el día 20 de mayo y en el que el Presidente explicaría ante las Cámaras las líneas programáticas de su gabinete. Esta intervención era un remedo de aquella «operación confianza» fallida que le habían propuesto protagonizar el año anterior para confrontar al país con la política real y exponerle las opciones posibles para afrontar los graves problemas de la crisis, el terrorismo y la reordenación autonómica<sup>825</sup>. No sólo buscaban recobrar parte del prestigio perdido y devolver a Suárez la autoridad moral como líder del Gobierno, sino que también quisieron adelantarse a la oposición. Si el PSOE había olido sangre en el torbellino autonómico de los meses anteriores, ¿qué no cabría esperar ahora después de todo lo que se había vertido en la reciente querrela interna de UCD?<sup>826</sup> Las heridas seguían sin cicatrizar y sabían que los socialistas buscarían la confrontación, por lo tanto tenían

<sup>823</sup> «Brillo de plata», CARANDEL, Luis, *Diario 16*, 5 de mayo de 1980, AGUN/ JPPL/263/100.

<sup>824</sup> Notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca, crisis de mayo de 1980, AGUN/047/7/2.

<sup>825</sup> Pocos días antes de la remodelación del Gobierno una granada había explotado en la Moncloa, cercana al despacho de Pérez-Llorca en el edificio de Semillas Selectas. Pérez-Llorca recuerda que Suárez le dijo, «No te hagas ilusiones, la granada es mía». Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 7 de noviembre de 2016. Documentos sobre el suceso, AGUN/ JPPL/263/047/10.

<sup>826</sup> En una de las notas preparatorias del debate puede leerse: «Es claro que la oposición desearía que el debate condujese a una votación final que, en el mejor de los casos, demostrase que el Gobierno está solo y con alguna posibilidad alumbrase alguna división en el seno de UCD, y con menos probabilidad diese pie a una interpretación de censura que sería convenientemente amplificadas por la prensa. A nuestro juicio, conviene resistirse a dichos planteamientos». Procedimientos para el desarrollo del debate político en el Congreso, AGUN/JPPL/263/047/ 9, p. 2.

que tomar ellos la iniciativa y marcar el tono del encuentro. Decidieron que lo mejor sería un debate largo para «equilibrar voces, superar el asalto de la oposición y dejarles sin argumentos»<sup>827</sup>. Eran el Gobierno, tenían más datos: había que emplearlos, apabullarles y demostrar que UCD sí que sabía gobernar<sup>828</sup>.

Los distintos departamentos respondieron a la llamada enviando largos y pormenorizados informes que «los fontaneros de la Moncloa» se apresuraron a convertir en un discurso que mostrase la fortaleza del Gobierno<sup>829</sup>. Desde el Ministerio de Administración Territorial Pérez-Llorca coordinó la preparación del apartado autonómico, ocasión que aprovechó también para clarificar la línea de acción política de su ministerio: era el momento de tomar una decisión que había quedado en sus manos.

## La nueva pedagogía

Como vimos, la conclusión a la que había llegado el nuevo ministro era que había que intentar reformular la misma política para hacerla comprensible. El país había cambiado y necesitaba nuevos argumentos para entender las propuestas de orden y racionalización que defendía el Gobierno. Esta labor pedagógica se tradujo en una serie de medidas y actitudes que quisieron ser las líneas programáticas del Ministerio y que pasaron después al discurso de Suárez. En este cometido ayudaron a Pérez-Llorca los juristas y catedráticos Tomás Ramón Fernández, Luis Cosculluela, sus antiguos colaboradores Juan Antonio Ortega y Sebastián Martín Retortillo, y Manuel Broseta, recientemente nombrado Secretario de Estado para las Autonomías<sup>830</sup>. José Pedro Pérez-Llorca sintetizó todo el trabajo en un nuevo informe en el que quiso plasmar la orientación de su gabinete para esa nueva etapa<sup>831</sup>.

---

<sup>827</sup> *Ibíd.*

<sup>828</sup> *Ibíd.*

<sup>829</sup> FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 336.

<sup>830</sup> Se conservan en el archivo los borradores y documentos de trabajo que fueron dando forma al programa para las autonomías y al discurso de Suárez. José Pedro Pérez-Llorca corrigió y articuló los diversos esquemas para el programa y para el posible discurso autonómico de Suárez, AGUN/JPPL/263/031/4-13 y 047/7.6. El resultado fue la redacción de un documento final: «El estado de las autonomías: una esperanza y un reto», que incluía un programa autonómico y que fue la base del apartado dedicado a la política autonómica del discurso del Presidente Suárez en el pleno del día 20 de mayo, AGUN/JPPL/263/031/4.

<sup>831</sup> Documento Autonomías, José Pedro Pérez-Llorca, mayo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/6. Este informe fue enviado al presidente Suárez con el objetivo de diseñar la política territorial. José Pedro Pérez-Llorca lo definió no como una obra personal, sino como «un esfuerzo colectivo de varias jornadas de duración».

Todos ellos analizaron la situación del problema autonómico en el contexto que atravesaba el país. Una de las primeras realidades del nuevo contexto la constituían los falsos tópicos y las ideas erróneas sobre las que se había generado la polémica autonómica. Había que acabar con ideas del tipo: homogeneización igual a recortes, racionalización contra principio dispositivo, mayor diferenciación igual a mayor libertad<sup>832</sup>. Si los argumentos no habían dado resultado, habría que pasar a las actitudes y a los hechos: quitarle dramatismo a la situación, mostrarse indiferentes hacia la polémica de las vías, y relativizar el papel que los Estatutos tenían en la delimitación de las competencias<sup>833</sup>. En definitiva, hablar con los hechos. El Gobierno no debía dejarse enmarañar por polémicas estériles en las que la emotividad de los argumentos de sus oponentes siempre sería más fácil de entender por la opinión pública que los argumentos jurídicos y racionales sobre los que necesita edificarse cualquier sistema de organización territorial. Al mismo tiempo había que desmontar algunos de los mitos que habían crecido al compás de las autonomías. Como aclaraba Pérez-Llorca en su informe:

«Construir las autonomías no es una labor de rectificar la historia, de retomarla en una de sus encrucijadas pasadas e intentar reanudarla por el lado de lo que pudo ser y no fue; la historia que tenemos que atender es la presente. La única raíz jurídica de la que derivar la construcción de las autonomías ha de ser, pues, la Constitución y no los títulos históricos, siempre imprecisos, siempre equívocos, siempre interpretables en amplísimos márgenes, siempre portadores de gérmenes de privilegios»<sup>834</sup>.

O, como se indicaba en otra de las notas, que parecen preparar una intervención ante la Cámara:

«Los Estatutos, señoras y señores diputados, deben ser instrumentos de gobierno, no papeles en los que verter todo tipo de neurosis historicistas, erudiciones locales y peculiaridades etnológicas; los Estatutos deben servir para construir ámbitos amplios, razonables y manejables de autonomía, no para imaginar ínsulas felices, paraísos perdidos que, a la hora de gobernar, se convierten inevitablemente en utopías del infierno»<sup>835</sup>.

<sup>832</sup> Nota sobre «Alternativa dispositiva modelo autonómico», AGUN/JPPL/263/030/8.

<sup>833</sup> Balance del primer año y programación de la nueva etapa que ahora comienza. Tomás Ramón Fernández, AGUN/JPPL/263/031/10.

<sup>834</sup> Documento Autonomías, José Pedro Pérez-Llorca, mayo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/6, pp. 10-11.

<sup>835</sup> Nota sobre «Alternativa dispositiva modelo autonómico», AGUN/JPPL/263/030/8, pp. 3-4.

Por generalizadas que estuviesen estas concepciones, no podían pactar con ellas. La nueva pedagogía pasaba también por una relectura de la Constitución, y muy en especial del Título VIII. El panorama que habían contemplado los constituyentes había cambiado, el acceso por el 143 o el 151 había perdido el sentido en un contexto generalizado de autogobierno. La idea de Estado regional a la italiana se había convertido por la vía de los hechos en una idea de Estado mucho más parecida a los sistemas federales. Había que «reinterpretar» respetando el espíritu de los constituyentes. Esto les llevó a proponer un modelo de «autonomías cooperadoras» o un «federalismo cooperativo», que no era otra cosa que el viejo empeño de Pérez-Llorca en hacer comprender que sólo un sistema concebido desde la visión global de la nación podía permitir el funcionamiento de cada una de las partes y del conjunto:

«Nuestro país se juega literalmente su propia subsistencia sobre la opción autonomista de la Constitución (...). Desde esa intención queremos anticipar la conclusión de que el único camino viable para la construcción del nuevo Estado es el de las “autonomías cooperadoras”, que sustituyan el enfrentamiento y la disputa permanente por las competencias y el entendimiento aislacionista de las respectivas áreas de gobierno por el sistema de coparticipación y colaboración, orientadas al rendimiento final potenciado a favor de los ciudadanos que lo son, a la vez, de dos órdenes políticos indivisiblemente superpuestos: el de la Comunidad Autónoma y el de la Nación Española»<sup>836</sup>.

No el particularismo, sino la concepción global, que implicaba homogeneizar los procesos y los contenidos de los entes autonómicos, «no buscar soluciones singulares a problemas singulares, sino poner el pie en un modelo nuevo de Estado autonómico»<sup>837</sup>. Lo contrario era un Estado ingobernable. Y en ese modelo de autonomías cooperadoras, el papel central del Estado como coordinador y garante de los principios de igualdad y solidaridad era fundamental<sup>838</sup>. Estas ideas derivaron en un primer esbozo de programa en el que los principales puntos se sintetizaban en<sup>839</sup>:

1. Devolver a las Cortes y al Gobierno el papel de árbitros.
2. Asumir desde el Gobierno la globalidad de la demanda autonómica.
3. Elaborar un calendario de los procesos autonómicos de manera que estuviesen finalizados para 1983.

---

<sup>836</sup> Documento Autonomías, José Pedro Pérez-Llorca, mayo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/6.

<sup>837</sup> *Ibíd.*

<sup>838</sup> *Ibíd.*

<sup>839</sup> El programa aparece formulado en distintos documentos. Esquema para un programa de acción ministerial, Luis Cosculluela, AGUN/JPPL/263/031/9 y en el Documento Autonomías de José Pedro Pérez-Llorca de manera más extensa, AGUN/JPPL/263/031/6, pp. 12-14.

4. Programar de manera conjunta las elecciones territoriales.
5. Elaborar el programa de leyes sectoriales.

Las leyes sectoriales (horizontales) fueron la decisión final de Pérez-Llorca respecto a qué hacer con el problema del reparto de competencias. Optó por lo que consideraba la opción acertada, dejando de lado el temor a que fuese una opción no aceptada. Dejó muy claro que sólo afectaba a las competencias concurrentes y que no implicaba ningún tipo de recorte puesto que era una potestad constitucional del Estado, apostaba por la sectorialización de los asuntos como forma de clarificar el reparto del poder entre el Estado y las autonomías. «La sectorización del proceso ha de suponer la contemplación separada de grandes áreas de quehacer y los servicios del Estado para estudiar la reasignación de los recursos y articular armónicamente las competencias de cada área»<sup>840</sup>. Era urgente que el Congreso de los Diputados reafirmase su facultad y su deber de legislar «incluso en materias básicamente atribuidas a las Comunidades autónomas»<sup>841</sup>.

Y, respecto al acuerdo territorial, esperaban, sin embargo, que el Pleno fuese la ocasión de un debate crítico que concienciase al resto de fuerzas políticas para sellar un pacto de alcance muy similar al constitucional. Suárez tenía que traer de nuevo la ilusión del consenso.

### Mayo: el gran debate

Si en algo coincidieron UCD y el PSOE fue en que ambos esperaron la llegada del Pleno como agua de mayo, aunque los motivos para ello fueran bien

<sup>840</sup> Documento Autonomías, José Pedro Pérez-Llorca, mayo de 1980, AGUN/JPPL/263/031/6, p. 8.

<sup>841</sup> *Ibíd.*, p. 14. En otra de las notas sobre la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, puede leerse que «Es labor esencial para la eficacia y virtualidad del ordenamiento jurídico la determinación, en el conjunto de temas políticos, sociales y económicos objeto de la acción de los poderes públicos, de las materias o campos de competencia del Estado y de las materias o campos de competencia de las Comunidades Autónomas. Esta determinación no debe buscarse en otro lugar que en el propio ordenamiento jurídico, en función de la presencia, en cada uno de aquellos campos, de intereses generales o peculiares de las Comunidades autónomas. (...) De la regulación constitucional, pues, se desprenden un reducido número de materias en las que la competencia es auténticamente exclusiva del Estado (Relaciones internacionales, Defensa, Fuerzas Armadas, legislación penal). (...) Un amplio campo de competencias compartidas en las que el deslinde de unas y otras queda diferido a la concreción de las bases o de la legislación básica, o de las normas básicas, o de las leyes marco en las respectivas materias. La concreción de los campos respectivos de competencia deberá, pues, establecerse progresivamente a través de legislación sectorial que promulguen las Cortes Generales. (...) En suma, debe ser la legislación sectorial del Estado la que, con pleno respeto a los principios constitucionales, lleve a cabo, mediante las técnicas previstas en la propia Constitución, la fijación de los ámbitos concretos propios del Estado y las Comunidades autónomas en las materias de competencia compartida. (...) A la misma conclusión debe llevamos el examen de los Estatutos de Autonomía». Armonización entre las normas del Estado y las de las Comunidades Autónomas, AGUN/ JPPL/263/030/18, pp. 2 y 5.

distintos en cada caso. Las esperanzas que el Gobierno había depositado en aquel encuentro recaían en buena medida en la intervención de Suárez y en la fuerza argumentativa del programa que entre todos le habían preparado. Suárez estuvo a la altura, se mostró sereno aunque pálido, y ladeando ligeramente la cabeza, como cuando hablaba por televisión, leyó su largo discurso programático<sup>842</sup>. La parte autonómica fue el bloque más extenso, seguido por la cuestión económica y el imperio de la ley, y aunque su intervención final fue una versión más atemperada del borrador que le habían enviado días atrás, el discurso respetó las claves de la nueva pedagogía autonómica diseñada desde el Ministerio de Administración territorial<sup>843</sup>. Los puntos que despertaron una mayor sorpresa en el auditorio fueron la previsión del cierre del Estado autonómico para 1983, la idea de una «segunda lectura» de la Constitución y el programa de leyes horizontales. Y todos ellos fueron cuestionados por la oposición<sup>844</sup>.

Las palabras más duras llegaron, como siempre, de las filas socialistas, que criticaron un proyecto autonómico que consideraban «papel mojado» por no atender a la reforma de la Administración pública ni a la dimensión local<sup>845</sup>. Sin perder el tono sereno y educado Felipe González les acusó en todos los frentes de haber frustrado las expectativas de todo un país y de no contar ya con ninguna credibilidad. Fernando Abril, Jiménez Blanco, Rosón, Pérez-Llorca y el propio Suárez se turnaron para ir respondiendo a las cuestiones que les planteaban los distintos grupos, pero, una vez más, los socialistas impidieron al Gobierno tomar el control de la nave.

Poco antes José Pedro Pérez-Llorca había recibido un mensaje al que inicialmente le costó dar crédito: «José Pedro, que le digas al Presidente de parte de Alfonso que va a haber una moción de censura»; quien le avisaba era la periodista Julia Navarro<sup>846</sup>. Aquella era una sorpresa que en gran medida esperaban, el acontecimiento al que habían querido adelantarse con la celebración de aquel Pleno. Pero habían vuelto a llegar demasiado tarde. Como lo

---

<sup>842</sup> «El Gobierno promete la creación del Estado de las autonomías antes de 1983», *El País*, 21 de mayo de 1980.

<sup>843</sup> Rodolfo Martín Villa recoge en sus memorias que aquel planteamiento autonómico fue el «más serio y riguroso hasta entonces hecho público», MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Planeta, Barcelona, 1984, p. 185.

<sup>844</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 92, 21 de mayo de 1980, Miquel Roca mostró fundamentalmente su recelo hacia las «leyes competenciales», indicando que en el caso de afectar a las competencias exclusivas de las comunidades se opondrían a ellas «porque por esta vía el Estatuto entra en la absoluta inoperancia. Habríamos perdido el tiempo negociando, matizando, concretando, porque en definitiva, después, una ley del Estado nos diría exactamente dónde está el límite de una cosa o de otra» (p. 6045). Fue muy criticada por la mayoría de los grupos la idea de una «segunda relectura de la Constitución».

<sup>845</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 92, 21 de mayo de 1980, intervención de Felipe González, p. 6012.

<sup>846</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

describió la prensa: Felipe González a las cinco y veinticinco de la tarde «dejó caer la bomba con la elegancia de quien cumple un deber moral casi irremediable», eclipsando con ello cualquier otro efecto derivado del gran debate<sup>847</sup>.

Emplazados para un nuevo encuentro en la Cámara el martes 28 de mayo, los departamentos ministeriales volvieron a bullir en una actividad frenética por prepararse para el nuevo asalto socialista. Se reunió el partido, el grupo parlamentario, el Comité Ejecutivo, la Comisión Permanente y el Gobierno. En el fondo no pensaban que el PSOE pudiese ganarles la partida, pero de lo que no había duda era de que les podían hacer mucho daño. Con una simple declaración de intenciones al PSOE le resultaría muy fácil erosionar al Gobierno: el discurso elegante y socialdemócrata con el que Felipe González se coronó vencedor en el pasado Pleno le podía hacer también ahora presentarse ante la opinión pública como el portavoz de todo descontento y la víctima de un Gobierno que, aunque contase con la mayoría de las cámaras, había perdido el soporte del pueblo. El Ministro de Transportes, Salvador Sánchez-Terán, expuso en una de aquellas reuniones el temor a una alianza de izquierdas: el PCE había sido el único partido, además del PSOE, en posicionarse totalmente a favor de aquella moción, y al Ministro le preocupaban los efectos de un posible Gobierno que supondría el fin del sueño europeo y el giro hacia la órbita soviética<sup>848</sup>. Se jugaban mucho y la clave iba a estar en las respuestas que diesen a las críticas del PSOE, por eso cuidaron la preparación de quienes iban a responder a las críticas: Abril, Arias-Salgado, Pérez-Llorca, Rodríguez Sahagún, Gámir Casares, Calvo Ortega, Sánchez-Terán y el propio presidente Suárez. La estrategia común sería: «Señalar la radical diferencia con el proyecto del PSOE y con su encaje internacional y después (...) contestar punto por punto (...), reconocer errores y defectos existentes, señalar las cosas hechas y en curso en los campos más importantes»<sup>849</sup>.

Los papeles de Pérez-Llorca revelan su estudio detenido de la política del PSOE en materia territorial para tratar de contestar a lo que imaginaba que iban a ser las principales líneas de su ataque. Tampoco había que dejar que los socialistas, en pro de una «novedosa» idea de federalización o mostrándose «comprensivos» con los sentimientos de los pueblos de España, se arrogasen una exclusividad que no les correspondía. Era el caso de Navarra, por ejemplo, a la que González había prometido el mejoramiento del Fuero: «No dejes de hacer una mención al tema para que [no] capitalicen los socialistas una bande-

<sup>847</sup> ABC, 22 de mayo de 1980, p. 3.

<sup>848</sup> Notas Salvador Sánchez-Terán, AGUN/JPPL/263/031/1- 2.

<sup>849</sup> *Ibíd.*

ra que ha sido de UCD –le recomendaba a Pérez-Llorca uno de sus colaboradores–, pienso que en este caso se podría “felicitar” la conversión del PSOE hacia posiciones que siempre vieron claras los centristas. Se trataría de no perjudicar la opción de la mejora foral, pero reclamarle los *royalties* políticos a Felipe, ya que no son suyos sino nuestros»<sup>850</sup>. La batalla de la opinión pública seguía siendo el eterno pendiente para UCD, que no terminaba de dar con la tecla de la estrategia informativa mientras sus éxitos políticos pasaban inadvertidos<sup>851</sup>.

La celebración de la moción de censura fue la guerra declarada del PSOE a Suárez, los socialistas hicieron sangre de la situación del Gobierno y del partido sacando a relucir su división interna y argumentando que Suárez era ya una figura rota<sup>852</sup>. Alfonso Guerra se encargó de las palabras duras y Felipe González de mantener la imagen de líder moderado. Pérez-Llorca observó cómo el Presidente se descomponía al presenciar aquel ataque que traicionaba su confianza en el pacto de caballeros del año anterior y que le demostraba que la política no era el juego que él deseaba<sup>853</sup>. Al verlo, Pérez-Llorca se preguntó cuánto duraría el aguante de aquel hombre que, desde su segunda victoria en las elecciones de 1979, estaba experimentando un personal descenso a los infiernos<sup>854</sup>. Como Ministro de Administración Territorial su papel estaba ahora en clarificar la política autonómica, y eso fue lo que hizo repitiendo lo que ya había repetido una y mil veces: la necesidad de una visión global. Centró su réplica a las palabras de Guerra y González en la demostración de que en algunos aspectos las propuestas del PSOE no eran muy distintas a las de UCD: ¿no era una ley horizontal la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas? ¿No tendría que ser una ley de bases la Ley de Régimen Local en la que tanto insistían los socialistas, puesto que el régimen local era una competencia casi exclusiva de las Comunidades autónomas? ¿No estarían por casualidad esbozando una ley competencial u horizontal en su propuesta para el Estatuto gallego? ¿No iban a necesitar de ese tipo de leyes para su propuesta de crear bloques electorales con el fin de evitar el despilfarro de las continuas

---

<sup>850</sup> Carta, firmada por «G» y conservada entre las notas de la moción de censura de José Pedro Pérez-Llorca, AGUN/JPL/263/031/1-2.

<sup>851</sup> Notas Salvador Sánchez-Terán, AGUN/JPL/263/031/1-2.

<sup>852</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 93, 28 de mayo de 1980, intervención de Alfonso Guerra, p. 6084.

<sup>853</sup> Según Eduardo Navarro, aquel momento abrió los ojos al Presidente Suárez de la gravedad de su estado político «Suárez fue en ese instante plenamente consciente de que, para gobernar, sólo contaba ya con los votos de su grupo parlamentario, algunos de ellos cogidos con alfileres». Cfr. *La sombra de Suárez...*, p. 289.

<sup>854</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

elecciones?<sup>855</sup>. Además, ya lo había dicho durante la celebración del Pleno, no se trataba de nada novedoso: aquellas leyes las estaban haciendo constantemente, ya estaban en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la del Consejo General del Poder Judicial, en la del Consejo de Estado, en el Estatuto de Radiotelevisión y en muchas otras; incluso en el reciente y polémico Estatuto de Centros Escolares se habían aceptado como técnica para delimitar las competencias<sup>856</sup>. Allí donde hubiese concurrencia iba a ser precisa una ley horizontal. Por lo demás, la defensa socialista de la vía 151 para unas comunidades sí y para otras no y el conjunto de su programa le resultaban al Ministro un «disparate»<sup>857</sup>. «Le falta una concepción global señor González, un hilo conductor que permita solucionar de una vez para todas, y poner en marcha armónicamente el problema del desarrollo autonómico en España»<sup>858</sup>. El discurso del candidato le sonaba a hueco, falto de coherencia y sin solidez. Allí solo se había presentado una alternativa, la alternativa del Gobierno:

«Y yo tengo la seguridad de que gobierne quien gobierne después de este voto de censura, gobierne quien gobierne, una solución como esta será la única aplicable por cualquier Gobierno nacional que quiera enfrentarse seriamente y con rigor al tema de las autonomías»<sup>859</sup>.

Felipe González respondió adulator a la par que tajante: «Señor Pérez-Llorca, le reconozco que ha intervenido usted con elegancia (...)), pero «hay una diferencia sustancial entre lo que usted ofrece, entre lo que ofrece el señor Presidente del Gobierno –que censuramos hoy– y que usted apoya, y lo que nosotros hemos propuesto»<sup>860</sup>. ¿Fue una forma más de decirle a los de UCD que el problema era Suárez, sabiendo que algunos de sus filas compartían la apreciación? Por lo demás, mantuvo su rechazo a lo que consideraba una política discriminatoria por parte de UCD hacia las regiones. No parecía haber

---

<sup>855</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 94, 29 de mayo de 1980, intervención de José Pedro Pérez-Llorca, pp. 6090 y 6091.

<sup>856</sup> En su intervención Pérez-Llorca aclaró que «Esta técnica de las leyes sectoriales que hemos dado en llamar horizontales, yo comprendo que es una terminología que puede no gustar, es sumamente expresiva de lo que quiere ser la técnica superpuesta de la Constitución, Estatutos y leyes, y estas leyes las estamos haciendo constantemente. (...) El Gobierno no está diciéndole al Congreso más que vamos a seguir haciendo lo que, pacíficamente, tranquilamente y muchas veces a iniciativa de algunos grupos nacionalistas y autonomistas habíamos hecho». *Ibíd.*, p. 6048.

<sup>857</sup> «Reacciones al programa de Felipe González», *Ya*, 29 de mayo de 1980, p. 1

<sup>858</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 94, 29 de mayo de 1980, intervención de José Pedro Pérez-Llorca, p. 6189.

<sup>859</sup> *Ibíd.*, p. 6192.

<sup>860</sup> Alfonso Guerra en su intervención había aludido a que: «Si UCD ha de romperse no será por nuestro esfuerzo; si lo hace, antes o después, tal vez lo sea por el esfuerzo de don Adolfo Suárez». *Ibíd.*, p. 6084.

ningún espacio para el diálogo real y menos aún para el acuerdo entre las dos fuerzas mayoritarias, no mientras Suárez siguiese liderando el Gobierno.

Aunque la moción de censura no prosperó por falta de apoyos, el Gobierno quedó muy tocado. «Dramático y positivo ejercicio de la democracia parlamentaria» la calificó *ABC*, pero sus coletazos habrían de ser lo que otros llamaron «la serpiente del verano»<sup>861</sup>. Aunque todos los centristas habían cerrado filas lealmente en torno a Suárez, quienes integraban el ala más crítica de la Comisión Permanente sentían que aquella censura les había dado la razón<sup>862</sup>.

## Un barco que se hunde

Para Pérez-Llorca el verano de 1980 fue lo más parecido a estar «en un barco que se hunde»<sup>863</sup>. El partido hacía agua por la crisis interna en la que ya todo el mundo cuestionaba a Suárez. Los diputados centristas pedían que se debatiese en el grupo parlamentario la política del Gobierno y su imagen en el partido<sup>864</sup>. Temían una posible escisión de los socialdemócratas de Fernández Ordóñez, cada vez más popular, que, unidos al PSOE, podrían llegar a alcanzar una mayoría en la cámara<sup>865</sup>. Aquellas fueron también las semanas en las que Abril perdió la confianza de Suárez y Suárez se quedó sin su segundo. Aunque mantenía a sus fieles, la actitud de los críticos ganaba en popularidad al mismo ritmo que perdía pudicia para proponer la sucesión del Presidente; así las cosas, el nombre de Landelino Lavilla se dejaba caer como posible alternativa para la sucesión<sup>866</sup>.

Otro de los agujeros del barco seguía siendo el problema de las autonomías, que suponía un constante recordatorio de la debilidad de UCD. La moción de censura hizo comprender a Pérez-Llorca la imposibilidad de pactar con el PSOE. Sin embargo, otro sector del partido la interpretó no como «un asalto al poder» sino como un intento por «crear las condiciones convenientes para modificar el modo de gobernar», barajando como posible alternativa la

---

<sup>861</sup> Editorial de *El País*, «La serpiente del verano y el congreso del otoño», 6 de julio de 1980.

<sup>862</sup> La prensa recogió el unánime apoyo a Suárez de su grupo, aunque no dejaron de hacer notar la actitud de algunos de sus diputados, que declararon su intención de exigir un cambio de rumbo. Cfr. «Los críticos de UCD no desean romper la disciplina de voto», *El País*, 23 de mayo de 1980.

<sup>863</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>864</sup> Carta de Jesús Esperabé, diputado por Salamanca, a Antonio Jiménez Blanco, presidente del Grupo Parlamentario, 31 de mayo de 1980, AGUN/JPPL/263/002/3/3.

<sup>865</sup> Reflexión sobre la situación política creada tras los recientes debates parlamentarios. No se ha identificado la autoría, 2 de junio de 1980, AGUN/263/030/5, p. 1.

<sup>866</sup> «Suárez puede poner en juego su liderazgo», *El País*, 6 de julio de 1980. Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 331.

creación de un Gobierno de coalición con los socialistas<sup>867</sup>. Sin embargo, para Pérez-Llorca algunas de las condiciones del PSOE no eran asumibles: querían una UCD sin Suárez, querían el 151 para Andalucía, Canarias, Aragón y Valencia, se oponían a la cláusula de racionalización en Galicia y las leyes horizontales, querían la renuncia a la entrada en la OTAN<sup>868</sup>. Con esas propuestas no sólo pedían la marcha de Suárez sino que implicaban el cese de la política de su Ministro para las autonomías.

Urgido por la necesidad de asegurarse apoyos parlamentarios, Pérez-Llorca optó por el acercamiento a las fuerzas nacionalistas, a las mismas que el pasado mes de abril había considerado conveniente incorporar al Gobierno<sup>869</sup>. El 29 de mayo, en plena crisis de la moción de censura, habían sellado en la sede del Ministerio de administración territorial un acuerdo parlamentario con el PNV. El PNV llevaba meses fuera del parlamento, el acuerdo implicaba el apoyo parlamentario a la política del Gobierno en materia estatutaria y de desarrollo constitucional, y, por parte de UCD, la urgencia en la puesta en marcha del Estatuto vasco y la resolución de algunos de los problemas surgidos, todo ello «en el más leal respeto al sentido y espíritu que presidió el acuerdo en la Moncloa»<sup>870</sup>.

Las conversaciones con Minoría Catalana a través de Miquel Roca fueron también frecuentes, aunque el acuerdo tardaría aún unos meses en cristalizar y el contexto entonces fue muy distinto. Esta cercanía con uno de los líderes de la oposición catalana irritó sobremanera a algunos sectores de los centristas catalanes, que protagonizaron una sonora oposición al Ministro y a su presencia en Barcelona durante el acto de toma de posesión de Jordi Pujol como presidente de la Generalitat<sup>871</sup>. Un síntoma más de lo frágiles que eran los vínculos que unían a UCD.

<sup>867</sup> Reflexión sobre la situación política creada tras los recientes debates parlamentarios, 2 de junio de 1980, AGUN/263/030/5, p. 1.

<sup>868</sup> *Ibíd.*

<sup>869</sup> «Comienzan las negociaciones con los nacionalistas catalanes y vascos. Suárez y Pujol cenaron juntos en la Moncloa», *Diario 16*, 17 de junio de 1980, p. 4.

<sup>870</sup> «Relación de los asuntos tratados en la reunión celebrada el día 29 de mayo de 1980 en la sede del Ministerio de Administración Territorial». Los asistentes fueron Rafael Calvo Ortega, José Pedro Pérez-Llorca, Jesús Martínez-Pujalte y Marcos Vizcaya Retana. Los diputados vascos no se reincorporarían, sin embargo, hasta el mes de septiembre, AGUN/JPPL/263/030/11, p. 3.

<sup>871</sup> La oposición partió de un sector de los centristas de Cataluña, liderados por el vicepresidente de los centristas de Cataluña, Joan de Sárraga y Antón Cañellas, que se oponían a la presencia de José Pedro Pérez-Llorca como encargado de las autonomías porque su política «favorece a Convergencia Democrática y perjudica a centristas de Cataluña». Cfr. «Centristas de Cataluña contra Pérez-Llorca», *La Vanguardia*, 7 de mayo de 1980, p. 9; *La Mañana*, 7 de mayo de 1980, pp. 1 y 18, y dossier de prensa «affaire Sárraga», AGUN/JPPL/263/052/6.

El diputado centrista barcelonés Marcelino Moreta Amat escribió a José Pedro Pérez-Llorca al leer las declaraciones que en nombre de los Centristas de Cataluña habían realizado sus compañeros respecto

La moción de censura paralizó en gran medida su gran proyecto para las autonomías aquel verano. Había demostrado ser «el que más sabe de las autonomías», como dijeron las encuestas tras su cara a cara con Felipe González, pero sin apoyos parlamentarios no era posible sacar adelante aquel proyecto para el que, además, el Gobierno también requería estar fuerte<sup>872</sup>. El Ministro se encontró de nuevo «batido en retirada», espectador del rumbo de una política que seguía sometida a la misma dinámica de acción-reacción de siempre. Él ya había avisado a Suárez más de una vez de que por aquel camino no llegarían a ninguna parte, ¿pero cómo se podía cambiar el rumbo en aquellas circunstancias?

El estatuto gallego seguía atascado, desde el Ministerio de Administración Territorial abogaban por convocar el referéndum el siguiente otoño, pero todas las fuerzas gallegas se oponían: antes había que reformarlo, a nadie excepto a Pérez-Llorca le gustaba aquella cláusula de racionalización<sup>873</sup>. En Andalucía la presión de la opinión pública y de los partidos hacían de la vía 151 la única salida, pero era preciso salvar el grave inconveniente legal que implicaba la negativa de Almería. Desde el ministerio empezaron a pensar en «la ley de salto», la forma de aceptar jurídicamente aquel referéndum y la concesión de la autonomía andaluza, y la vía para conceder al resto de las autonomías el techo del 151 sin pasar por esa vía<sup>874</sup>. Pero aquello significaba renunciar otra vez a su política global y a la propuesta de reconversión autonómica

---

a José Pedro Pérez-Llorca. Le aclara que «Esos señores se representan a sí mismos y no al partido ni a la opinión de muchos centristas. Somos bastantes los que opinamos lo contrario. Siento tener que escribir estas líneas pero ya es demasiado reiterativo que unos pocos se atribuyan representatividades que nadie les ha conferido. (...) Aprovecho esta oportunidad para felicitarte y para felicitarnos por tu acceso a la Cartera de Autonomías. Eres uno de los políticos españoles que mejor comprendes el problema catalán y los que no somos analfabetos en materia autonómica y conocemos el proceso del catalanismo no podemos dejar de agradecer al Presidente Suárez su acierto en nombrar a un hombre que hace posible el diálogo positivo», 7 de mayo de 1980, AGUN/JPPL/263/004/1/3.

<sup>872</sup> Encuestas de opinión tras los recientes debates. «Demostró que es quien más sabe de Autonomías (Galicia) y fue un discurso muy documentado (Andalucía). La oposición se refiere a él con críticas más matizadas que a cualquier otro líder de UCD. En general cabe afirmar que las intervenciones del Sr. Pérez-Llorca en el debate 20 y 21 de mayo han sido consideradas como positivas-muy positivas, y figura entre los tres primeros en cuanto a habilidad y tablas parlamentarias, junto a Felipe González y Fraga», AGUN/JPPL/263/030/9.

<sup>873</sup> Ese verano el líder socialista gallego José Luis Rodríguez Pardo sufrió una moción de censura en su propio grupo por su acercamiento a UCD en Madrid con el fin de llegar a un acuerdo para «reinterpretar» el Estatuto gallego. Antonio Rosón, Presidente de la Asamblea de Parlamentarios de Galicia y senador de UCD, declaró a la prensa que era imprescindible una negociación del estatuto por las fuerzas gallegas. Manuel Fraga envió a José Pedro Pérez-Llorca un documento con las bases de su partido para tratar el tema gallego y declaró que «No daremos apoyo al Estatuto más que si se atiende de alguna manera a la base esencial de nuestra propuesta». Recortes de prensa, meses de julio y agosto de 1980, AGUN/JPPL/263/056 /4 y carta de Manuel Fraga a José Pedro Pérez-Llorca, 9 de mayo de 1980, AGUN/JPPL/263/003/1.

<sup>874</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

que querían implementar en Canarias, Valencia, Aragón. Y, una y otra vez, cualquier alternativa les llevaba a lo que era tan inevitable como imposible: el pacto con el PSOE que, consciente de su poder, no rebajaba ni un milímetro el listón de su política obstruccionista.

En aquellos meses el Ministro, ayudado muy de cerca por Manuel Broseta, conoció también el malestar de los líderes autonómicos de UCD, que protestaron por no haber sido consultados en el diseño de la política territorial que había expuesto Suárez, y atendió las visitas de alcaldes y autoridades regionales en un constante goteo de petición de dinero y recursos para la gestión de los intereses locales<sup>875</sup>. «Allí me di cuenta de lo que era aquello» recuerda Pérez-Llorca<sup>876</sup>. Volvió a constatar la dinámica de enfrentamiento en la que se concebían las relaciones regiones-Madrid y la constante actitud de reclamo y protesta: «Las cosas no van bien», había dicho Jordi Pujol en su toma de posesión como Presidente de la Generalitat; veían en riesgo su identidad catalana<sup>877</sup>. La impaciencia por ver culminados los sistemas de autogobierno llevaban a muchos a perder de vista la complejidad de un proceso de transferencias y coordinación que no era el único problema que el Gobierno tenía que manejar<sup>878</sup>. La ley de Régimen Local, la administración periférica y los programas de gobierno para las distintas comunidades eran otras cuestiones que se añadían a la compleja institucionalización política y administrativa de las autonomías, y que también formaron parte de la política territorial del Ministerio aquel verano<sup>879</sup>.

---

<sup>875</sup> Carta de Alejandro Royo Villanova a José Pedro Pérez-Llorca, 10 de junio de 1980, AGUN/JPPL/263/005/2/1.

<sup>876</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 24 de abril de 2015.

<sup>877</sup> Acto de toma de posesión de Jordi Pujol como presidente de la Generalitat, AGUN/JPPL/263/027/1/2. Pérez-Llorca le escribió al marchar de Presidencia con motivo del nombramiento: «Honorable presidente y querido Jordi: Al cerrar mis asuntos pendientes el último día de Ministro Presidencia, he querido firmar el oficio que acompaña esta carta, por el que se te remite el original de tu Decreto de Nombramiento. He sugerido que sea a ti a quien se confiera la custodia de este original, que guarda valor histórico. Al margen de la frialdad del oficio, te lo envío con el testimonio de mi alegría personal por tu nombramiento y mi deseo de que tengas éxito en tu labor en pro de Cataluña y España y de Cataluña en España», 2 de mayo de 1980, AGUN/JPPL/263/027/1/2.

<sup>878</sup> Dos cartas conservadas en el archivo son indicativas de la presión de las regiones sobre el Ministerio. En Canarias los diputados se mostraban impacientes por la consecución del Estatuto, que trataron de negociar con el Partido Socialista, y para el que pedían un «Régimen económico y fiscal especial para Canarias, Cabildos insulares y Asambleas legislativas de Canarias». Télex del Presidente del Comité ejecutivo regional de UCD-Canarias, Zenón Mascareño Alemán, mayo 1980, AGUN/JPPL/263/052/6/2. Desde Baleares el Presidente del Consejo General interinsular de las Islas Baleares escribía a Pérez-Llorca el 26 de mayo pidiendo una reunión para tratar la cuestión del proceso autonómico balear: «Insisto en la necesidad de que me des audiencia cuanto antes para poder seguir tranquilamente, sin traumas, el proceso y culminarlo en un ambiente de concordia y convivencia», AGUN/JPPL/263/002/1.

<sup>879</sup> Informe de la Secretaría de Política territorial de UCD «Opción política de UCD en las Comunidades Autónomas», AGUN/JPPL/263/039/6.

## Rebelión a bordo

La crisis de UCD no era un secreto para nadie, más bien fue la comidilla informativa en los clásicos meses de sequía estival. Los notables del partido habían demostrado que no se ponían de acuerdo y, tras la moción de censura, se apresuraron a advertir de que su apoyo al Presidente no era ningún cheque en blanco<sup>880</sup>. Le llevaban avisando mucho tiempo, primero quisieron volver a singularizarse en el partido, después habían pedido una mayor influencia en el Gobierno y, por último, también ellos ambicionaron el lugar de Suárez. A los envites de las naves enemigas UCD sumó ahora un motín contra su capitán, una rebelión no protagonizada por la marinería sino por los propios oficiales del barco.

El 7 de julio, para alejarse del opresivo aire de Madrid, y quizá para facilitar así un entorno de mayor distensión y camaradería, Suárez se llevó a su equipo de la Permanente a cuarenta kilómetros de la capital. Oficialmente iban a estudiar algunas cuestiones relacionadas con la celebración del II Congreso de UCD y la coordinación del partido, pero a la vista de los hechos es probable que el Presidente quisiese discutir también con ellos su condición dentro del mismo y ver si era capaz de neutralizar la corriente crítica que, ya sin tapujos, representaban Fernández Ordóñez, Martín Villa, Garrigues Walker, Fernando Álvarez de Miranda y Landelino Lavilla. Desde sus desavenencias con Fernando Abril, su confianza reposaba casi por entero en sus colaboradores de siempre, Arias-Salgado y Pérez-Llorca, a los que se unía también Rafael Calvo Ortega, ahora Secretario General de UCD. De Pío Cabanillas, el último de los miembros de la Comisión, no sabía muy bien qué esperar<sup>881</sup>.

Pérez-Llorca mantuvo siempre una gran reserva sobre lo sucedido en la «Casa de la Pradera», pero aquella experiencia le confirmó en una decisión que también estaba madurando al calor de aquel verano: apartarse de la política<sup>882</sup>. Si a Pérez-Llorca le había alarmado la discusión de las crisis gubernamentales en aquel foro del partido, es de suponer que su estupor fue aún mayor al ver la forma en que desde allí se cuestionó a Suárez. Los barones más críticos querían lo mismo de siempre, pero la nota distintiva estuvo en que ya no iban a esperar más: o Suárez aceptaba un Gobierno colegiado y ellos participaban del poder o elegían allí mismo a otro líder. Garrigues dejó claro que

---

<sup>880</sup> *El País*, 6 de julio de 1980.

<sup>881</sup> FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 338.

<sup>882</sup> Los sucesos de esas dos reuniones de la Permanente han sido ampliamente descritos en las obras de: MELIÁ, Joseph: *Así cayó Adolfo Suárez*, Barcelona, Planeta, 198; ONETO, José, *Los últimos días de un presidente*, Barcelona, Planeta, 1981; ABELLA, Carlos, *Adolfo Suárez, el hombre clave de la transición...*

UCD no era el tipo de partido que el Presidente pensaba: «No es un partido sino un compromiso que se hace todos los días»<sup>883</sup>, y pidió que se repartiesen el pastel entre las distintas familias<sup>884</sup>. Adolfo Suárez también puso su continuidad sobre la mesa indicando que si no confiaban en él estaba dispuesto a marcharse, no le molestaba que discutiesen su liderazgo, pero necesitaba que se definiesen como partido y optar por las facciones o la síntesis. Terminó por marcharse de la sala para dejarlos discutir en libertad.

Alguno de los relatos de estos hechos pone en boca de Pío Cabanillas la primera objeción a continuar sin Suárez<sup>885</sup>: para el gallego aquello no era viable, tampoco para Pérez-Llorca, que secundó sus palabras con la única intervención que se le recuerda en la «Casa de la Pradera», donde los relatos le suelen describir retraído y silencioso. Pérez-Llorca salió de su mutismo para hacerles notar que la actitud que tenían era la misma que tenía el PSOE en su afán por «descabalar a Suárez del poder», y que él personalmente no creía que pudiesen generar otro líder<sup>886</sup>. Percibía el Ministro que la solución en aquellos momentos no pasaba por eliminar el liderazgo del único que, aunque de manera quizá deficiente, había conseguido aglutinarlos y pactar.

Tras una discusión y varios enfados, el saldo de la «Casa de la Pradera» fue la tácita aceptación de Suárez por parte de los barones a cambio de la colegialidad y algunos condicionamientos más. Como apuntó Pío Cabanillas, era la única forma «de que nos salvemos todos»<sup>887</sup>. El pulso interno por el poder se había convertido en una cuestión de supervivencia; estaba por ver cuánto duraría este nuevo parche al endémico mal que padecía UCD.

### «El tapado»

Cansado de aquella guerra, José Pedro Pérez-Llorca había tomado la decisión de dimitir y de abandonar incluso su escaño como diputado, y así se lo hizo saber a Suárez. Pero, una vez más, Suárez no quiso ni oír hablar de aquello. Aquellos meses de julio y agosto fueron especialmente duros para todos, Abril Martorell abandonó el Gobierno y Joaquín Garrigues falleció a causa del cáncer que arrastraba desde hacía años. El ajetreo de las vacaciones y de los

<sup>883</sup> MELIÁ, Joseph, *Así cayó Adolfo Suárez...*, p. 55.

<sup>884</sup> «El desiderátum de los barones rampantes era conseguir la rotación pacífica y hasta suculenta que había conseguido en Italia la democracia cristiana italiana. Todos iguales, todos en el poder», NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez...*, p. 292.

<sup>885</sup> Cfr. ATTARD, Emilio, *Vida y muerte de UCD*, Barcelona, Planeta, 1983, p. 165.

<sup>886</sup> MELIÁ, Joseph, *Así cayó Adolfo Suárez...*, p. 54.

<sup>887</sup> *Ibíd.*, p. 56.

viajes oficiales no consiguieron hacer olvidar al Presidente su sensación de desprestigio y la imagen tan denostada que transmitía. No solo sus adversarios pensaban en la sucesión, sino que él mismo había pensado más de una vez en quién de los suyos podría relevarle si se diera el caso. El rumor de que Suárez tenía un «tapado» pululaba también junto con el resto de intrigas palaciegas y quinielas para la sucesión. En una breve entrevista que *El País* realizó a Pérez-Llorca tras la crisis de la vicepresidencia le preguntaron si los demás barones le apoyarían para ser sucesor de Suárez, a lo que respondió «La política me ha hecho perder muchas cosas, pero no el sentido común»<sup>888</sup>. Que su nombre sonaba entre los «presidenciables» lo atestigua también una nota escrita a vue-lapluma por Leopoldo Calvo-Sotelo durante alguna sesión del Consejo de Ministros en aquel verano:

«Hay ucedistas más críticos, no por ello menos leales pero sí con más sentido de la realidad, que se han percatado de que existen varias opciones. Entre los nombres que suenan aquí y allá Martín Villa, Agustín Rodríguez Sahagún, Leopoldo Calvo-Sotelo, López Bravo, que no es de UCD y... el hombre. Ese hombre que teniendo juventud, formación jurídica y política test de partido de parlamento y de gobierno, sentido del poder, autoritas, carisma firme, olfato para la estrategia política: Pérez-Llorca. El de la ascendencia fulgurante y los repliegues silenciosos (...)»<sup>889</sup>.

La nota es representativa: parece que Calvo-Sotelo le estaba mostrando su apoyo, o bien dándole a entender que sabía que Suárez le había propuesto la posibilidad de ser su sucesor, como parece que efectivamente ocurrió<sup>890</sup>. Pero si Pérez-Llorca alguna vez había experimentado la mordedura de la política ahora también conocía los efectos de sus dentelladas y se consideraba suficientemente escarmentado; eso fue lo que le hizo saber al Presidente y lo que le repitió en agosto, cuando quiso abandonar hasta el escaño<sup>891</sup>. Pero a Adolfo Suárez le escaseaban los buenos oficiales y no iba a dejar que uno de ellos

---

<sup>888</sup> Cuestionario de *El País*, junio de 1980, AGUN/JPPL/263/047/1/4.

<sup>889</sup> Nota de Leopoldo Calvo-Sotelo, AGUN/JPPL/263/100.

<sup>890</sup> Fernando Ónega escribe a este respecto: «Me consta que sondeó a varias personas. Por ejemplo, acudió a visitar a Pérez-Llorca en el Ministerio de Asuntos Exteriores, noticia que sorprendió a todos los que conocieron esa visita y provocó celos en los demás ministros. Según mis fuentes, no fue una visita protocolaria ni de cumplido, ni fruto de su interés por los problemas del mundo. Respondía exclusivamente a que Suárez estaba buscando sucesor. Y no le ofreció la presidencia, simplemente le hizo una pregunta polivalente: “¿Qué opinarías si te propusiese...?”, Pérez-Llorca no ha querido confirmármelo. Se limitó a decirme: “Ni habría sido capaz de aceptar la presidencia del Gobierno, no habría tenido apoyos suficientes”». Cfr. *Puedo prometer y prometo. Mis años con Adolfo Suárez*, p. 315.

<sup>891</sup> Al preguntarle, José Pedro Pérez-Llorca confirmó que Suárez le había hecho esa sugerencia, en forma de pregunta «polivalente» que Fernando Ónega describe, y que él respondió negativamente. Aunque no ha sido posible establecer la fecha exacta, sí que es posible situar el momento entre la crisis de mayo y el final del año 1980. Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de abril de 2015.

pasase a grumetillo, o peor aún, que se bajase del barco. «Te necesito» volvió a repetirse, en primer lugar para tratar de configurar la nueva mayoría parlamentaria que necesitaban para poder seguir gobernando. Pérez-Llorca había sugerido meses atrás la posibilidad de incorporar al gobierno a representantes de fuerzas «afines» y, aunque su propuesta iba orientada a la resolución del problema autonómico, quizá fuese también una forma de obtener el respaldo que necesitaban en las cámaras. Pérez-Llorca se entendía personalmente bien con Miquel Roca, quizá demasiado para el gusto de algunos centristas catalanes, pero lo cierto es que las buenas relaciones de su Ministro con los nacionalistas del Congreso les habían sacado ya de más de un apuro. Estaban decididos a explorar la posibilidad de un pacto de gobierno con Coalición Democrática de Cataluña, y quizá con alguna otra fuerza política.

### 4.3 TERCERA CRISIS: RENDICIÓN

#### **En busca de la nueva mayoría**

Las bases para el cambio en la forma de gobernar que los barones habían convertido en condición para la permanencia de Suárez al frente del Ejecutivo pasaban por tres niveles: la reforma del partido, el cambio en la forma de gobernar y la solución al estado de soledad parlamentaria. Respecto al partido, fue Rafael Calvo Ortega como secretario General quien se encargó de tomar medidas orientadas hacia la descentralización de sus estructuras, una mayor democratización y listas abiertas<sup>892</sup>. El II Congreso de UCD, previsto para septiembre u octubre, muy pronto se trasladó a enero de 1981. Más urgentes eran las medidas para el reparto del poder que pedían los barones y los pactos parlamentarios que requerían para seguir gobernando. El regreso del verano vino acompañado de una nueva crisis ministerial, a la tercera la vencida, pudo pensar alguno, un último esfuerzo por cuajar el proyecto centrista y por sacar adelante aquel Gobierno en el que ya no todos querían ser partido.

Los medios de comunicación llevaban todo el mes levantando castillos en el aire y ya todos daban por supuesta la constitución de un gobierno multicolor; la tonalidad de la paleta era lo que, aunque intuitiva, aún no estaba definida a finales del mes de agosto. En las últimas semanas de agosto, José Pedro Pérez-Llorca, junto con Antonio Jiménez Blanco y Rafael Calvo Ortega, prepararon los acuerdos. Los partidos más idóneos para aquella nueva mayoría eran

---

<sup>892</sup> «Calvo Ortega quiere descentralizar y agilizar la dinámica de UCD», *El País*, 4 de julio de 1980.

Covergencia Democrática de Cataluña (representados por Minoría Catalana en el Congreso) y Coalición Democrática, ambos con nueve escaños cada uno. El PNV llevaba meses ausentándose de la Cámara en protesta por la política autonómica del Gobierno, a pesar de los intentos de UCD por llegar a un acuerdo, ellos contaban con siete diputados. Estaban también los cinco diputados del Partido Socialista Andaluz (PSA), con quien ya se habían entendido en otras ocasiones, o algunos diputados del grupo mixto. Pero no todos se mostraban conformes a apoyar a los del banco azul. «No es serio que UCD pida a los españoles que confíen en un Suárez al que ella misma diariamente pone en cuestión», alegó Rojas Marcos, líder del PSA, después de ser preguntado por la posibilidad de secundar un pacto entre centristas y nacionalistas<sup>893</sup>. Pero en la «Casa de la Pradera» los barones se habían comprometido a darle un margen al Presidente y Landelino Lavilla se apresuró a aclarar que «Nadie en UCD quiere sustituir a Suárez»<sup>894</sup>. No obstante, ya todos sabían que en aquel Gobierno el peso basculaba hacia los barones del partido.

Coalición Democrática acogió con interés la idea del pacto, «UCD con los hombres que tiene no va a ir muy lejos» sentenció Manuel Fraga, al mismo tiempo que se posicionó como un «ochenta por ciento afín» a la idea del centro<sup>895</sup>. Otro de los líderes de CD, José María Areilza, aclaró en un artículo escrito en *El País* que los reproches de su grupo al Gobierno durante la moción de censura habían sido «de crítica» a los procedimientos y «no de ataque» al contenido del programa centrista<sup>896</sup>. En opinión del conde de Motrico, Coalición Democrática era, junto con Minoría Catalana, las alternativas que podían proporcionar solidez a Suárez, aunque aprovechó para recordarle al Presidente el ejemplo de Cánovas, que había sabido poner por obra lo mismo que predicaba: «la mayor enseñanza que necesita España es saber retirarse del poder»<sup>897</sup>. Al final del verano las preferencias de Areilza habían virado hacia la alternativa de un «gobierno de concentración» entre UCD y PSOE<sup>898</sup>. El problema estaba en que desde Coalición Democrática se miraba a UCD con más agrado del que UCD miraba a CD. «Si no hay pacto no será por nosotros», quiso

---

<sup>893</sup> *El País*, 25 de julio de 1980.

<sup>894</sup> *El País*, 16 de agosto de 1980.

<sup>895</sup> «Fraga de acuerdo con una posible coalición UCD-CD-Minoría Catalana», *El País*, 12 de julio de 1980.

<sup>896</sup> «Tiempo de reflexión», por José María de Areilza, *El País*, 8 de julio de 1980.

<sup>897</sup> *Ibíd.*

<sup>898</sup> La idea de un gobierno de gestión o de concentración circulaba entre los círculos políticos y periodísticos. Semanas antes, Antonio Senillosa, un diputado de Coalición Democrática, propuso a Areilza como presidente para un gobierno de esas características. Cfr. «El PSOE quiere llegar al Gobierno con un militar como presidente», *ABC*, 30 de julio de 1980, p. 6, y *El País*, 19 de agosto de 1980.

aclarar Fraga. Suárez se había mostrado reacio a cualquier movimiento que pudiese interpretarse como la «derechización» del centro<sup>899</sup>. En el centro-centro y en el mejor de los casos un poco ladeado hacia la izquierda era el sitio donde Suárez quería a UCD. Pérez-Llorca, algo más pragmático y a quien tras la Ponencia constitucional le unía una cercanía personal a Fraga, había mantenido varias conversaciones con él desde el mes de abril<sup>900</sup>. No era un aliado desdeñable a la hora de hacer cuentas parlamentarias, pero quizá tampoco era el mejor de los candidatos para un gobierno de coalición. Pesaba sobre ellos la amenaza de Fernández Ordóñez: «Yo me iré por un lado si Fraga entra por el otro», y no se trataba de desvestir un santo para vestir otro<sup>901</sup>. Los socialdemócratas seguían coqueteando con la izquierda y Fernández Ordóñez, por su parte, parecía no haber desechado la idea de encontrar allí el coto de poder que no había logrado conquistar en UCD.

A pesar de todo ello, Pérez-Llorca comprendió que únicamente eran Coalición Democrática y Minoría Catalana los grupos parlamentarios con los que podría llegarse a algún tipo de acuerdo<sup>902</sup>. Un pacto a tres bandas podría amortiguar un poco las connotaciones negativas de pactar con Fraga o de inclinarse por los nacionalistas. El PSOE ya había hecho correr la voz de que los nacionalistas se estaban aprovechando de un gobierno débil y al que iba a ser muy fácil chantajear<sup>903</sup>. El problema estaba en que Minoría Catalana quería que se añadiesen al pacto otras fuerzas nacionalistas o regionales, ¿y cómo podrían aunarse el contenido de un pacto entre sectores tan dispares como eran los aliancistas de Fraga y el PNV de Garaicoechea? Desde Coalición Democrática rechazaban *a priori* un pacto de estas características<sup>904</sup>.

Desde UCD optaron por elaborar una declaración programática de contenido «marcadamente económico», que pudiese ser pactada y acordada por todos los grupos y el Gobierno. «De esta manera se podría ir paulatinamente construyendo un pacto tripartito estable, cuya formación “a palo seco” no pa-

<sup>899</sup> Cfr. ABELLA, Carlos, *Adolfo Suárez...*, p. 378.

<sup>900</sup> En sus memorias políticas Manuel Fraga menciona varias reuniones durante el verano en las que UCD tanteó un pacto de legislatura. En esas reuniones menciona a Pérez-Llorca, Jiménez Blanco y Calvo Ortega. Fraga añade que «Nos constaba, a la vez, que a la minoría catalana se le ofrecía más, llegando a un pacto de gobierno y un compromiso de desarrollo amplio del Estatuto», FRAGA, Manuel, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987, p. 215.

<sup>901</sup> *El País*, 16 de julio de 1980.

<sup>902</sup> Nota de trabajo crisis de septiembre: «Ante la necesidad de una actuación parlamentaria reforzada», AGUN/JPPL/263/047/1/2.

<sup>903</sup> La Ejecutiva del PSOE declaró que: «Algunos partidos nacionalistas prefieren un Gobierno débil en Madrid, al que chantajear con sus exigencias, que un Gobierno firme capaz de realizar una política eficaz para un Estado plurinacional», *El País*, 12 de julio de 1980.

<sup>904</sup> Notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca previas al pacto, crisis de septiembre, AGUN/JPPL/263/047/1/2.

rece fácil en un corto periodo de tiempo» concluía uno de los informes al respecto<sup>905</sup>. La ventaja del programa, como indicaban en otro documento, era que «sin apartarse del de UCD, al ser público hará más difícil que no nos ayuden las fuerzas que ante sus electores han defendido o deben defender posturas coincidentes en buena parte. Y en algunos puntos no podrá ser atacado durante su desarrollo por las fuerzas que, lógicamente, no lo deben apoyar en conjunto, con lo que habrá sectores pacíficos al tratar de ponerlas en práctica»<sup>906</sup>. Estaban tratando de recuperar el otrora exitoso espíritu de los pactos de la Moncloa y generar un nuevo consenso arropados por todos los partidos «contiguos» a UCD.

### Septiembre: pactos sí, pactos no

A finales de agosto, José Luis Álvarez, Ministro de Transportes, enviaba a Suárez, Rodolfo Martín Villa, Álvarez de Miranda, Landelino y a Pérez-Llorca un borrador de declaración programática para que lo discutiesen en la Permanente<sup>907</sup>. El borrador quería ser un plan de actuación política válido hasta las elecciones de 1983 en el que las prioridades seguían siendo, en estricto orden de aparición: las autonomías, el terrorismo, la actividad económica, la eficacia de la Administración pública y sus servicios, la política exterior y la actividad legislativa y parlamentaria. Las medidas concretas para cada punto habrían de ser pactadas entre los líderes de UCD, CD y CDC, tres grupos. UCD propondría como objetivos propios gobernar hasta 1983, cumplir el programa y evitar a toda costa una nueva moción de censura que, ahora sí, terminaría por hacerles añicos e implicaría entregar las elecciones en bandeja a sus adversarios<sup>908</sup>.

Las negociaciones con Minoría catalana corrieron a cargo de Pérez-Llorca, con Miquel Roca como interlocutor principal. CDC fue el único partido al que se consideró seriamente incorporar al gobierno, y en consecuencia, el nombre de Roca muy pronto apareció en la prensa como posible ministrable para las carteras de Justicia u Obras Públicas<sup>909</sup>. Entre la última semana de

---

<sup>905</sup> Crisis septiembre, AGUN/JPLL/263/047/1/2.

<sup>906</sup> Plan de actuaciones de UCD para el nuevo periodo de sesiones, 1980-1981, AGUN/JPLL/263/038/5/8.

<sup>907</sup> Carta de José Luis Álvarez a José Pedro Pérez-Llorca enviando el borrador de la declaración, 26 de agosto de 1980, AGUN/JPLL/263/038/5/8. 26 de agosto de 1980.

<sup>908</sup> Plan de actuaciones de UCD para el nuevo periodo de sesiones, 1980-1981, AGUN/JPLL/263/038/5.8. Anexo a la carta de José Luis Álvarez.

<sup>909</sup> «Suárez prepara un nuevo Gobierno para septiembre», *El País*, 16 de julio de 1980.

agosto y la primera de septiembre se celebraron varias reuniones en las que se trataron de asentar los contenidos del acuerdo gubernamental. Minoría Catalana aceptaba el nuevo programa del Gobierno y se manifestaba a favor de esta mayoría estable en el parlamento. La principal objeción de Roca era que «el nuevo Gobierno debería apoyarse más bien en el “bloque autonomista”» y por eso seguía presionando para que de manera simultánea se llegase a un acuerdo con el PNV y para que UCD no cerrase un acuerdo parlamentario explícito con Coalición Democrática. El apoyo de la Minoría Catalana al Gobierno, «a efectos de hacer más creíble el acuerdo», aparecía condicionado a una larga lista de contenciosos pendientes de resolver en materia autonómica, traspasos de competencias y, sobre todo, volvía a incidir en la objeción que el propio Roca había realizado a uno de los ejes de la propuesta autonómica de UCD el pasado mayo: no a las leyes de armonización<sup>910</sup>. Tenía razón el PSOE al decir que lo autonómico iba a ser empleado como moneda de cambio o palanca de presión por parte del grupo nacionalista. No es probable que esto sorprendiese a Pérez-Llorca, acostumbrado a estas lides desde que era «el hombre de Suárez para las autonomías»; lo más probable es que le hiciera confirmarse aún más en la renuncia que había presentado a Suárez y en su deseo de abandonar aquel barco que veía ya arrastrado por corrientes centrífugas. En los márgenes de sus documentos de trabajo durante estas negociaciones, anotadas de su puño y letra aparecen referencias a conversaciones con Leopoldo y con «el candidato» (Suárez), a quienes parece que remitía estos dilemas y quienes terminaban por resolver los contenciosos de ese acuerdo. Finalmente, se desechó el pacto de gobierno y se optó por el acuerdo parlamentario<sup>911</sup>.

A pesar de que en plena semana de negociaciones la prensa transmitió las dudas repentinas de Jordi Pujol a contraer un pacto expreso y la división interna que generó en el partido y en el grupo parlamentario de Minoría Catalana, con fecha de 7 de septiembre de 1980 aparece un borrador para una declaración de acuerdo parlamentario entre UCD y Convergencia Democrática de Cataluña, y

---

<sup>910</sup> Posición Roca. Informe con temas generales y asuntos pendientes en los acuerdos con Minoría Catalana, anotado por Pérez-Llorca, AGUN/JPPL/263/048/1.

<sup>911</sup> HUNEEUS cita también el rechazo de la Comisión Permanente a un pacto de esta naturaleza, principalmente por sus diferencias de opinión, y que dejan ver la dificultad real para llegar a un acuerdo: «Mientras Pérez-Llorca era partidario de entenderse con la Minoría Catalana, llegándose incluso a afirmar que su portavoz en el Congreso: Miquel Roca, ingresaría en el Gobierno, Fernando Abril y Fernández Ordóñez, por diferentes motivos, eran partidarios de entenderse con el PSOE; Rafael Arias-Salgado era contrario a un acuerdo con los catalanes. Sin embargo, un eventual acuerdo con el PSOE implicaba importantes modificaciones en la política de UCD como, por ejemplo, suspender el ingreso en la OTAN». Cfr. *La Unión de Centro Democrático...*, p. 318.

sus respectivos grupos parlamentarios en el Congreso<sup>912</sup>. Recogía los principales puntos del acuerdo discutido los días anteriores. Además del apoyo recíproco, para lo que se creaba una comisión paritaria, Minoría Catalana se comprometía a apoyar favorablemente al Gobierno en la moción de confianza que Suárez había anunciado tres días atrás y a secundar su declaración política. Por su parte, el Gobierno garantizaba a Minoría Catalana «una ejecución sincera y tan rápida y eficaz como sea posible, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como una aclaración al discurso del Presidente del Gobierno de 20 de mayo de 1980, con respecto a su compromiso sobre Leyes Horizontales en el sentido de que, ninguna de ellas, supondrá ni directa ni indirectamente, rebaja en los techos autonómicos establecidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña»<sup>913</sup>.

Es posible imaginar lo que aquello debió de suponer para el aún Ministro de las Autonomías. Él sí que veía que toda su propuesta «caía de la vitrina y se hacía añicos», tal y como le había espetado Alfonso Guerra al Presidente Suárez durante la moción de censura. Ante lo inevitable, el Ministro ya había sacado la bandera blanca. Esta vez Suárez se dio cuenta de que no podía seguir pidiéndole que continuase, no había palmadita suficiente ni terrón de azúcar que le pudiese hacer correr por aquello en lo que no creía o, peor aún, por una senda que consideraba como el inicio del descamino. Hubiese sido hacerle marchar hacia su propio suicidio político. Pero el Presidente tampoco podía dejarle ir. Aquel «te necesito» con el que había respondido a su tercer intento de dimisión era una necesidad tan personal como política. Suárez se sentía y se sabía muy solo<sup>914</sup>.

El gaditano era trabajador, leal y no le había defraudado, y quizá, quien sabe, el Presidente pudo sentir cierto remordimiento por no haber sabido secundar la dirección autonómica que Pérez-Llorca había propuesto. Había sido uno de los mejores intérpretes de sus deseos políticos, había encontrado el traje jurídico y los vestidos constitucionales que las circunstancias habían requerido. Había visto más allá. Y ahora le vendían sus esfuerzos por un plato de lentejas. Pero la política, bien lo sabía Suárez, nunca es pura racionalidad y lo que había pedido a su Ministro había sido un imposible: vestir la cuestión autonómica en el contexto de un país, que, al menos en este campo, había enloquecido por la emotividad.

---

<sup>912</sup> Aparecen numerosos borradores, varios manuscritos, de un documento destinado a acreditar el acuerdo entre UCD y CDC-Minoría Catalana, fechado el 7 de septiembre de 1980, AGUN/JPPL/263/047/1/2.

<sup>913</sup> *Ibíd.*

<sup>914</sup> Fernando Álvarez de Miranda declaró a finales de agosto que «En mis entrevistas por separado con Landelino Lavilla y Rodolfo Martín Villa hemos llegado a la conclusión de que, o cambia la actuación de UCD, o abandonaremos la Comisión permanente para incorporarnos a la base del partido», *El País*, 24 de agosto de 1980.

### «Exteriores pero con Europa»

Interpretando que lo que Pérez-Llorca realmente deseaba era desvincularse de las autonomías, donde se sentía ya «causando problemas»<sup>915</sup>, Suárez habló con él en esos primeros días de septiembre y le preguntó si aceptaría alguna de las siguientes carteras: Obras Públicas, Justicia, Defensa o Exteriores<sup>916</sup>. Pérez-Llorca dudó: el Presidente había sabido tentarle con mano diestra con una salida que no le desagradaba, el Ministerio de Exteriores. En Defensa estaban Rodríguez Sahagún y Gutiérrez Mellado, fiel vicepresidente de Suárez; Justicia hubiese implicado seguir estando vinculado a toda la cuestión jurídico-legislativa y Obras Públicas no era para él un terreno seguro por su falta de experiencia en esas materias. Pero Exteriores, por el contrario, le devolvía a su interrumpida carrera como diplomático, hablaba varios idiomas, tenía experiencia de mundo. Era dejar el angosto paisaje de la política interior para oxigenarse con los aires de fuera. El anterior titular, Marcelino Oreja, arrastraba desde el mes de julio la polémica por las declaraciones sobre la OTAN, muy criticadas, quizá poco oportunas y que parece que habían molestado a Suárez, quien hasta entonces se había cuidado muy mucho de posicionarse en esta materia. Fernández Ordóñez llevaba todo el verano sonando como posible sucesor de Oreja, pero su notoria fascinación por el PSOE pudo hacer cuestionar a Suárez la idoneidad de confiarle cuestiones como la de la OTAN, tema tabú entre ambas fuerzas políticas por sus radicales diferencias al respecto. Está bien, dijo Pérez-Llorca, Exteriores, «pero Exteriores con Europa»<sup>917</sup>. Era sabido que Leopoldo Calvo-Sotelo iba a dejar la cartera de Relaciones con Europa por la vicepresidencia de asuntos económicos, cubriendo el hueco que dejó Abril con su marcha. Pérez-Llorca no concebía la fragmentación de la cartera de Exteriores en el que era uno de los puntos nucleares de su estrategia internacional: la entrada en las Comunidades Europeas como parte del nuevo posicionamiento de España. Suárez aceptó.

El 16 de septiembre habían convocado una moción de confianza en el Congreso, para entonces debían tener resuelta la crisis, cerrado el nuevo gabinete y firmados los acuerdos que llevaban preparando semanas. Pero la impresión era que «El Presidente Suárez vuelve a estar hecho un lío», como titulaba *Diario 16* la noticia en la que daban cuenta del estado de cosas en la Mon-

<sup>915</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>916</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015. Juan Francisco Fuentes sitúa también detrás de este cambio las presiones sobre Suárez de Leopoldo Calvo-Sotelo y Francisco Fernández Ordóñez. Cfr. *Adolfo Suárez, biografía política...*, p. 344.

<sup>917</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

cloa<sup>918</sup>. El país esperaba impaciente por ver ese «nuevo estilo de gobernar» del que todos hablaban. Ese nuevo estilo se concretó únicamente en la vuelta de algunos de los barones al Ejecutivo y en la creación de los «Ministros de Estado», una nueva forma para referirse aquellos Ministros que integraban la «alta jerarquía» del Gobierno y a los que el Presidente confiaba esferas de responsabilidad y coordinación más allá del campo de su cartera<sup>919</sup>. Algunos lo llamaron un «Gobierno de Personalidades», Pérez-Llorca prefirió definirlo como «Gobierno de ideas»: aquello no era más que un intento por dar empaque a la «colegialidad» y al protagonismo que algunos seguían exigiendo a Suárez desde la Permanente<sup>920</sup>. La noche del 8 de septiembre volvió a sonar el teléfono y Pérez-Llorca fue confirmado en el cargo aunque sin Europa. Suárez, justificándose, aludió vagamente a presiones y rencillas en el partido y a la necesidad de nombrar a Eduardo Punset para cubrir la vacante de Leopoldo Calvo-Sotelo. El nuevo estilo no había erradicado los viejos fantasmas.

### Autonomías por confianza

A la tercera, la vencida, podían también pensar quienes llevaban proponiendo a Suárez la celebración de una cuestión de confianza desde mayo del pasado año. En las dos anteriores una pecó de prudente y la otra de discreta, ambas fueron desmontadas por el PSOE. Esta vez el Gobierno decidió ir de frente estrenando el artículo 122 de la Constitución. Esperaban que la cuestión de confianza les ayudase a lavar la mancha que supuso la moción de censura del pasado mes de mayo. Lo que Suárez presentó a la confianza de la Cámara el día 16 de septiembre fue una declaración de política general que, como habían acordado, se centró exclusivamente en dos temas: las medidas para remontar la crisis económica y la construcción del Estado de las autonomías<sup>921</sup>.

---

<sup>918</sup> *Diario 16*, 4 de septiembre de 1980.

<sup>919</sup> Fueron nombrados como Ministros de Estado Gutiérrez Mellado y Calvo-Sotelo (vicepresidentes), Rosón (Interior), Fernández Ordóñez (Justicia), Pérez-Llorca (Asuntos Exteriores), Rodríguez Sahagún (Defensa), García Añoveros (Hacienda), Arias-Salgado (Presidencia), Ortega y Díaz Ambrona (Educación), Lamo de Espinosa (Agricultura), García Díez (Economía y Comercio), Martín Villa (Administración Territorial), Cabanillas (Adjunto al Presidente).

<sup>920</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>921</sup> La exclusión de la política exterior de la cuestión de confianza fue una decisión del Gobierno por considerar que «no es ni necesario ni conveniente», como se indica en una declaración que parece haber sido preparada para pronunciar ante la Cámara el 17 de septiembre, «y todos saben por qué, no hay que explicar a los ciudadanos que en ningún país serio se plantearían programas de la índole y gravedad del de la NATO, que no requiere decisiones inmediatas, pero en cuyo debate se habrían de verter conceptos que podrían perjudicar la marcha de los trabajos de la Conferencia de Seguridad, y esto no quiere decir que renunciemos, por ser huéspedes de la Conferencia, a una política de exteriores propia, ni en ese tema ni en

Su discurso fue calificado de realista y austero: «No nos ha llegado a ofrecer sangre sudor y lágrimas, pero nos ha ofrecido austeridad, laboriosidad, moderación salarial y ahorro», se podía leer en *ABC*<sup>922</sup>. En lo referente a las autonomías el discurso del presidente renunciaba a toda polémica: se comprometían a impulsar, a través de las Comisiones mixtas, las transferencias pendientes para culminar la aplicación de los estatutos vigentes; a conceder techos máximos de autogobierno autonómico a todas las comunidades; a impulsar el proceso desde la igualdad, la generalidad, la solidaridad y la cooperación. Pero, sin duda, los aspectos más relevantes de su propuesta fueron la definitiva renuncia a la cláusula competencial gallega y el anuncio de recurrir a una medida especial para conceder a Andalucía la autonomía por el 151<sup>923</sup>.

Los nacionalistas acogieron con alborozo aquella propuesta que daba la razón a sus reivindicaciones. Miquel Roca felicitó al Presidente por un discurso «impecable». «Este programa es el que nosotros queríamos. La oferta de las autonomías responde exactamente al Estatuto que nosotros tenemos», declaró el portavoz de Minoría Catalana<sup>924</sup>. Por su parte, Alejandro Rojas Marcos, tras un encuentro privado con Suárez, declaró que el Partido Socialista Andaluz daría su sí a la confianza planteada por el Gobierno. Se había logrado el desbloqueo, aunque Escuredo no quería aún creerse «el milagrito»<sup>925</sup>. El

---

ningún otro. Sino que el Gobierno quiere que nos comportemos con la mínima discreción de un huésped educado». Nota: delimitación moción de confianza, AGUN/ JPPL/263/048/1/2.

<sup>922</sup> *ABC*, 17 de septiembre de 1980, p. 3.

<sup>923</sup> Los puntos séptimo y octavo aludían expresamente a Galicia y Andalucía con las siguientes palabras: «El Gobierno reitera respecto a Galicia su voluntad de que, a través del Estatuto, se alcancen los máximos niveles autonómicos, análogos en su extensión y contenido a los de otras Comunidades definidas en la disposición Transitoria II de la Constitución. También, siendo sensible a posibles acuerdos políticos, asegura su propósito de estimular cualquier tratamiento normativo o interpretativo que elimine cualquier inseguridad jurídica en la aplicación del Estatuto y que impida el ejercicio por la Comunidad Autónoma gallega de las competencias en forma desigual a lo establecido en los Estatutos de las Comunidades anteriores referidas». «En relación con Andalucía, es intención del Gobierno (...) recurrir al artículo 144 de la Constitución para conseguir, a través de un procedimiento especial, la adopción de un Estatuto que contenga las instituciones y competencias ya establecidas para los Estatutos actualmente en vigor», Intervención del Presidente Suárez, *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 109, 16 de septiembre de 1980, p. 7079.

La medida ofrecida por el Presidente no gustó a todos los andaluces porque no implicaba necesariamente una aceptación del camino 151 para Andalucía, sino solamente la solución al bloqueo en el que se encontraban. Finalmente, un acuerdo entre Adolfo Suárez y Felipe González garantizó la particular «reconversión» de Andalucía al 151. Cfr. CLAVERO, Manuel, *España desde el centralismo a las autonomías...*, p. 140

<sup>924</sup> *ABC*, 17 de septiembre de 1980, p. 4.

<sup>925</sup> Los titulares fueron indicativos de cómo se interpretó la propuesta del Gobierno: «La bomba andaluza cambió el signo de la sesión», «Rojas Marcos recuperó el 28 de febrero», *Diario 16*, 18 de septiembre de 1980, pp. 6-8. Manuel Clavero Arévalo menciona una conversación en junio de 1980 con Pérez-Llorca en la que el Ministro ya le manifestó el cambio de rumbo del Gobierno respecto a la cuestión andaluza, y que habían pensado en él para ayudar a esta reconducción. CLAVERO, Manuel, *España desde el centralismo a las autonomías...*, p. 139.

Gobierno ganó la cuestión de confianza por 180 votos a favor, entre los que además de los centristas estaban los de Minoría catalana, el PSA y uno del grupo mixto. En contra 164 y dos abstenciones: la oposición de izquierdas votó no, los representantes del PNV votaron no y la coalición de Manuel Fraga votó no. No perdonaba el gallego que le hubiesen rechazado la mano que les tendió en julio y agosto, «las cosas podían y debían haberse planteado de otra manera», recriminó a Suárez, «Los dos meses se perdieron y ahora aquí nos encontramos con una propuesta que desgraciadamente no podemos respaldar en defensa de ese superior interés nacional»<sup>926</sup>. Que no contasen con ellos para lo que consideraba un programa débil fruto de la primacía del interés político y de ambiciones partidistas: «Hoy se nos habla desde la “Casa de la pradera”» sentenció<sup>927</sup>.

Desde su escaño, en silencio durante los tres días en los que se celebró aquel Pleno, José Pedro Pérez-Llorca contempló la rendición del Gobierno. Su marcha implicaba también el fin de la pelea por su proyecto político desde el Ejecutivo. El modelo particularista les había ganado el pulso autonómico y también el pulso por el poder, al emplear hábilmente la política autonómica como herramienta de presión. No debió de ser fácil para el nuevo Ministro de Exteriores asistir a la venta pública de las autonomías a cambio de la confianza.

### «A que nos hagas salir con bien de nuestros problemas»

¿Pudo desentenderse del todo de su criatura política? La mejor respuesta a esta pregunta la encontramos de nuevo en la descripción sobre el nuevo Ministro de Exteriores que recogió Leopoldo Calvo-Sotelo en sus memorias políticas:

«Fue Ministro de Exteriores pero no vagó por los espacios exteriores de la política, como es habitual en el huésped del Palacio de Santa Cruz; José Pedro venía del Grupo Parlamentario y de la más interior de las políticas: la autonómica. Después de informar en los Consejos sobre Centroamérica y de proponer *placets*, como manda la costumbre, se quitaba el uniforme de diplomático y descendía a la arena de los gladiadores»<sup>928</sup>.

---

<sup>926</sup> Intervención de Manuel Fraga, *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 110, 17 de septiembre de 1980, p. 7122.

<sup>927</sup> *Ibid.*, p. 7122.

<sup>928</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 204.

La cuestión de las autonomías, como se ha tenido ocasión de ver, se había convertido en un grave problema de Estado que afectaba a todo el Gobierno. Por este motivo, desde su puesto como Ministro de Exteriores tuvo que atender en muchas ocasiones a los problemas que siguieron surgiendo y a las consultas de quienes le sucedieron en esos trabajos, aunque se mantuvo personalmente alejado de la negociación y de la toma de decisiones. La documentación del archivo ofrece numerosos documentos enviados por Rodolfo Martín Villa, Ministro de Administración Territorial, en los que se pedía el parecer y el consejo del Ministro de Exteriores tanto en lo relativo al tema de las competencias como a la política para el Gobierno. En ellos puede rastrear-se el curso que siguieron algunas de sus ideas, en concreto, el proyecto de leyes horizontales, que siguió defendiendo<sup>929</sup>. Para resolver el problema de las competencias el Gobierno elaboró inicialmente un proyecto de ley que recogía algunos principios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas en lo referente a algunas materias<sup>930</sup>. La idea de la armonización de todo el proceso derivó también en el proyecto que, tras el intento de golpe de estado del 23F, cobró protagonismo: la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. El PSOE accedió en julio de 1981 al pacto autonómico en el que tanto había insistido UCD. Rastrear los orígenes de la LOAPA nos lleva de nuevo hasta el otoño de 1979 y al intento de UCD por lograr la armonización a través del camino que ya ha sido descrito. La LOAPA implicó la puesta en práctica de una de las pocas rutas aún no exploradas, pero sí propuestas: la armonización de todo el proceso a través de una ley orgánica que desarrollase el título VIII. Trataron de regular la descentralización allí donde la Constitución no lo había hecho. A pesar del aparente fracaso de su política, Pérez-Llorca no se mantuvo ajeno a una cuestión que conocía bien y que sabía trascendental para el futuro de la Nación. En abril de 1981, en el momento de la génesis de la LOAPA, manifestó al Presidente Calvo-Sotelo su «deseo sincero de ayudarte con todas mis fuerzas a que nos hagas salir con bien de nuestros problemas», en una carta en la que adjuntaba

---

<sup>929</sup> Sugerencias: leyes de armonización, homogeneidad competencias. Nota del 26 de marzo de 1981, AGUN/JPPL/263/033/4/4. Estudió también los proyectos de Ley para las bases de la Administración local, los motivos de desacuerdo a diversos estatutos, el recurso de inconstitucionalidad a la ley de Cataluña 6/1980, etc.

<sup>930</sup> Se conserva en el archivo un «Acuerdo por el que se comunica a las Cortes la necesidad de dictar una Ley de armonización sobre determinadas materias (cooficialidad de las lenguas y garantía de igualdad en uso del castellano, utilización de los términos nación, nacional, nacionalidad, vecindad administrativa, uso de enseñas y banderas), y el correspondiente proyecto de ley con fecha 19 de enero de 1981, y «Anteproyecto de ley mediante el que se establecen los principios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas sobre determinadas materias (marzo de 1981)», AGUN/ JPPL/263/033/4/4.

los informes que había escrito para Suárez en marzo y mayo de 1980<sup>931</sup>. La situación había cambiado pero muchos de los problemas seguían siendo los mismos. Pérez-Llorca siguió de cerca el desenlace de Galicia y Andalucía, los trámites parlamentarios y los referéndums que finalmente concedieron a ambas comunidades sus estatutos en 1981<sup>932</sup>. En Galicia, la revisión del proyecto del Estatuto, a la que UCD accedió, implicó la desaparición de la cláusula de racionalización del texto. Los pactos autonómicos de 1981 recondujeron todos los procesos por la vía 143, impulsando definitivamente el proyecto de «reconversión autonómica» iniciado entre tantas dificultades el año anterior. Todos los estatutos siguieron el camino del artículo 143 y, a finales del año 1983, tal y como se habían propuesto, el diseño del Estado autonómico estaba cerrado. No imaginaban que no estarían ellos allí para celebrarlo. Aquello no era el fin sino el inicio del camino autonómico, faltaba consolidar el funcionamiento de las administraciones y completar la asunción de competencias por parte de las comunidades hasta llegar a la plena equiparación entre ellas, tareas de los sucesivos gobiernos socialistas y populares. Sin embargo, desde el año 2004 la deriva autonómica y nacionalista ha vuelto a abrir la polémica en unos términos muy similares a los descritos en estas páginas. Si en 1980 las palabras de Pérez-Llorca eran un futurible, hoy son el sintético retrato de nuestra historia más reciente:

«Cuanto más se avanza en la construcción del Estado de las autonomías y cuanto más se profundiza en estas, tanto más clara se siente la necesidad de unas fuerzas políticas vertebradas que expresen proposiciones ideológicas claras a lo largo y ancho de todos los ámbitos del Estado. Un partido nacionalista –cuya justificación no puede negarse en tanto permanece viva la reivindicación de la conquista de determinadas cotas de autogobierno para su comunidad– pierde

---

<sup>931</sup> Leopoldo Calvo-Sotelo, correspondencia con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de abril de 1981. En la carta José Pedro Pérez-Llorca indicaba al Presidente que los informes eran «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 claro que las preocupaciones coyunturales, sustrato de otras personales que yo tenía por aquella época y que se señalan en la parte final, han sido superadas. 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 hagais 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 presuntuoso. (...) Creo, sin embargo, que algunas de sus aportaciones no han sido usadas y que podrían ser de utilidad “para quien corresponda”», ALCS, Correspondencia 1976-1983, OS-P, José Pedro Pérez-Llorca.

<sup>932</sup> El paso andaluz se convirtió así en referente para el resto de las regiones: «Supuso la extensión del máximo nivel competencial a una comunidad no contemplada en la disposición transitoria segunda, y por consiguiente, la imposibilidad de distinguir cualitativamente entre las comunidades históricas y las demás». POWELL, Charles T., «El nacimiento del Estado autonómico español en el contexto de la transición democrática», p. 35.

buena parte de su sentido cuando esta reivindicación se alcanza, llegado a ese punto, o pierde su diferenciación ideológica y se convierte en un mero aparato oportunista de poder local o, para buscar esa justificación, propende a radicalizar su componente nacionalista, entrando en una peligrosa dinámica incompatible, en última instancia, con el mantenimiento del Estado»<sup>933</sup>.

La cuestión de los nacionalismos, la reapertura de las tensiones entre las comunidades y el Estado y los planteamientos soberanistas vuelven a estar sobre el tapete, junto con una fuerte crisis constitucional que muchos cifran en los defectos del sistema autonómico. «Es tan necesario revisar el reparto material de competencias como definir el contenido de los conceptos que se utilizan para hacer efectiva la distribución», indica el Catedrático de Derecho Administrativo Santiago Muñoz Machado en uno de sus análisis del problema actual<sup>934</sup>. Los esfuerzos por regular la descentralización y clarificar su funcionamiento fueron los esfuerzos de la política de Pérez-Llorca, que fracasó en su momento pero que muestra todo su sentido con el paso de los años.

---

<sup>933</sup> Declaraciones de José Pedro Pérez-Llorca a EFE el 7 de marzo de 1980, a dos días de las primeras elecciones al Parlamento catalán, AGUN/ JPPL/263/015/2.

<sup>934</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Informe sobre España*, p. 66.



## V

### MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES

#### 5.1 UN NUEVO ESCENARIO

##### **Panorámica exterior**

Con su nombramiento como Ministro de Asuntos Exteriores José Pedro Pérez-Llorca volvía a la casa que había acogido sus primeros pasos como diplomático. Muchas cosas habían cambiado en España y en el mundo desde su breve paso por el ministerio en la década de los sesenta. En aquel septiembre de 1980, cuando Pérez-Llorca regresó al Palacio de Santa Cruz, la transición interior española estaba ya definida y encauzada, pero la llamada «transición exterior» no había terminado de perfilarse y aún había muchos cabos sueltos. El proceso se reveló más complicado de lo que inicialmente pensaron<sup>935</sup>. El

---

<sup>935</sup> En sus memorias, Leopoldo CALVO-SOTELO describe lo que los hombres de UCD entendían como transición exterior: «La instalación de España en el lugar que le corresponde hoy dentro del concierto internacional», como Ministro para las Comunidades Europeas había sido hasta entonces, junto con Marcelino Oreja, uno de los artífices de esa transición exterior desde el comienzo de la Transición «Uno y otro capítulo (transición interior y exterior) eran asignaturas pendientes del régimen anterior. Sabíamos también que el primer empeño era el más arduo, y esperábamos ingenuamente un éxito fácil en el segundo. Muy pronto vimos que iba a ser al revés», Cfr. *Memoria viva de la transición*, p. 124. El concepto ha sido empleado también por otros autores, como Francisco Villar, que sostiene que mientras que la transición interior culminó en 1982 la exterior no lo hizo hasta 1988, o Charles T. Powell. Cfr. VILLAR, Francisco, *La transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1966)*, Madrid, Marcial Pons; POWELL, Charles T., «La dimensión exterior de la transición española», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 18, 1994, pp. 79-116.

panorama internacional también se encontraba en una fase de radicalización y alarma que derivó en el periodo conocido como «La segunda guerra fría»<sup>936</sup>. La invasión soviética de Afganistán en 1979 había sobrecogido a la comunidad internacional y cuestionado el proceso de distensión entre los bloques.

Europa occidental miraba con especial inquietud a Polonia y temía otro movimiento de fuerza de los soviéticos. La guerra entre Iraq e Irán era un nuevo factor de desestabilización en el avispero de Oriente Medio, donde el enfrentamiento entre Israel y Palestina seguía siendo el conflicto más doloroso. Los coletazos de la descolonización en África y el sudeste asiático, especialmente, se habían convertido en focos de violencia y en nuevos escenarios de rivalidad entre las dos superpotencias de la Guerra Fría. El norte de África y el Mediterráneo se habían convertido en un punto débil de la seguridad occidental. Las revueltas en los países centroamericanos eran también un foco de preocupación internacional, muy en especial para Estados Unidos, que vivía el fin de una campaña electoral que llevó a Ronald Reagan a la presidencia del país. Ese era el escenario internacional en el que España seguía buscando acomodo, clarificando su posicionamiento y ajustándolo al estatus y a la naturaleza del nuevo sistema democrático español. Como dejó escrito el Ministro de Exteriores, lo percibido desde el Gobierno era que «La culminación del proceso de la Transición requería un gran esfuerzo exterior»<sup>937</sup>.

¿Cuál iba a ser la línea política del nuevo titular? ¿Representaría algún cambio respecto a la desarrollada por su predecesor? ¿Secundaría la ambigüedad mostrada por Suárez ante la cuestión de la OTAN? Ante estas preguntas que todo el mundo se hacía, José Pedro Pérez-Llorca mantuvo la prudente reserva que le caracterizaba ante la prensa y se limitó a expresar su «plena identidad personal con la manera de hacer política de Marcelino Oreja» y la continuidad con las líneas del partido»<sup>938</sup>. Ante la ausencia de las declaraciones que esperaban, algunos aventuraron que la polémica cuestión de la OTAN se mantendría de nuevo «en la nevera», mientras que otros jugaban a buscar las dife-

---

<sup>936</sup> Sobre la segunda guerra fría y la importancia de los años 1980-1983 en el conflicto, Cfr. YOUNG, John W., «Western Europe and the end of the Cold War», en *The Cambridge History of the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 289-310; COX, Michael, «Whatever Happened to the “Second” Cold War? Soviet-American Relations: 1980-1988», *Review of International Studies*, vol. 16, n.º 2, 1990, pp. 155-172; GUERZO, Max y BAGNATO, Bruna, *The Globalisation of the Cold War: Diplomacy and Local Confrontation, 1975-85*, Londres, Routledge, 2010.

<sup>937</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD» *Veinticinco años del reinado de S.M. Don Juan Carlos I*, Real Academia de la Historia, Madrid, 2002, p. 189. El escrito es una síntesis de los aspectos más importantes de su política al frente del Ministerio de Exteriores.

<sup>938</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, *Hoja del Lunes de Madrid*, 22 de septiembre de 1980, AGUN/JPPL/263/026/9.

rencias: «En resumen, que si la sustancia de la política exterior española no ha cambiado, sí ha cambiado el estilo. Los periodistas vamos a tener bastante más trabajo para enterarnos de lo que realmente se cuece en ella. El señor Pérez-Llorca parece ser de los que piensan que la política más efectiva es la que se hace discretamente, no en los titulares de los periódicos. “No esperen nada espectacular” terminó advirtiéndonos. Eso sólo ya era espectacular»<sup>939</sup>.

En sus primeros treinta días al frente de la diplomacia española José Pedro Pérez-Llorca tuvo ocasión de tomar contacto de primera mano con la realidad internacional del momento. El 9 de septiembre de 1980, apenas veinticuatro horas después de haber recibido el nombramiento, el Ministro abrió los trabajos de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Madrid. España había peleado la celebración de este encuentro en la capital española, que tenía como objetivo la revisión de lo acordado en el Acta de Helsinki. En su bienvenida a los representantes de los treinta y cinco países firmantes, Pérez-Llorca animó a la búsqueda de la paz «pero no a cualquier precio, paz en libertad y en cooperación»<sup>940</sup>. Aunque veladas, aquellas palabras fueron el primer aviso del Ministro a quienes pensaban que España debería mantenerse al margen del sistema de alianzas que en aquellos momentos regía Europa y el mundo<sup>941</sup>.

La celebración de la 35.<sup>a</sup> Asamblea de las Naciones Unidas los días 22 a 26 de septiembre se convirtió en la presentación pública del nuevo Ministro ante la diplomacia mundial. Durante esas jornadas tuvo ocasión de reunirse con los representantes de varios países y de mantener distintas conversaciones, en las que el Ministro fundamentalmente escuchó<sup>942</sup>. Especial trascendencia tuvieron sus encuentros con Edmund Muskie, el Secretario de Estado estadounidense, y con Andréi Gromyko, Ministro de Asuntos Exteriores de la URSS. Todos esperaban saber cuál era el enfoque del nuevo jefe de la diplomacia española respecto a la polémica cuestión de la OTAN. Las palabras y declaraciones de José Pedro Pérez-Llorca, tanto en su discurso en la Asamblea como en sus conversaciones, continuaron en la línea de la prudencia y la discreción. A pesar de que el tradicional discurso que debe pronunciar el representante de cada país ya estaba escrito a su llegada al Ministerio, Pérez-Llorca quiso rees-

<sup>939</sup> ABC, 23 de septiembre 1980, Dossier prensa XXXV Asamblea ONU, AGUN/JPL/263/037/1.

<sup>940</sup> Discurso en la sesión de apertura de la reunión preparatoria de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, 9 de septiembre de 1980. Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores (1980-1982), OID, noviembre 1982, p. 15, AGUN/JPL/263/069/2/3.

<sup>941</sup> Las anteriores reuniones de la Conferencia habían transcurrido en Helsinki, Belgrado, Suiza y Malta. El encuentro de Madrid tenía por objeto revisar el el Acta Final de 1975 e incorporar nuevas propuestas. Cfr. RODRIGO LUELMO, Francisco José, «España y el proceso de la CSCE», CVCE, 2016.

<sup>942</sup> *El País*, 26 de septiembre de 1980, Dossier prensa XXXV Asamblea ONU, AGUN/JPL/263/037/1.

cribirlo personalmente<sup>943</sup>. En él, además del panorama mundial, recogió aquellos temas que más afectaban a los intereses españoles, como eran las relaciones con Iberoamérica y con el mundo mediterráneo, con un interés especial en el conflicto de Oriente Medio, «nervio tenso y vital de una catástrofe siempre pendiente»<sup>944</sup>.

El nuevo Ministro fue especialmente claro en resaltar, tanto en público como en privado, el deseo de España de materializar su cooperación y participación internacional desde un posicionamiento claro: «España pertenece al mundo occidental por su geografía, por su historia y por su cultura», resaltó el Ministro con un segundo aviso: «A España y solo a España corresponde decidir (...) la forma que en el futuro haya de adoptar esta solidaridad», camino que en gran medida ya habían definido con su deseo de integrarse en las Comunidades Europeas<sup>945</sup>. No iba a haber sorpresas. Como muestra de solidaridad y sintonía con Europa, España decidió en esa ocasión renunciar a su candidatura a la Presidencia de la Asamblea, puesto al que también aspiraba la República Federal Alemana, y optó por pedir a cambio el apoyo para formar parte del Consejo de Seguridad, puesto que finalmente ocupó entre el 1 de enero de 1981 y el 31 de diciembre de 1982. Días más tarde Pérez-Llorca incidió de nuevo en el europeísmo de España y en el deseo de integración plena en sus instituciones durante el acto homenaje a Salvador de Madariaga del Consejo de Europa, y en el posterior encuentro de su Comité de Ministros. Aquel fue el tercer foro que acercó a Pérez-Llorca a la situación de la realidad europea, coincidiendo con el hecho de que le correspondió en aquellos meses ocupar la Presidencia del Comité de Ministros del Consejo Europeo<sup>946</sup>.

A lo largo de aquellas jornadas, y muy especialmente tras las conversaciones que el ministro mantuvo con los representantes de distintos países durante la Asamblea de las Naciones Unidas, la importancia de una pronta adhesión a la OTAN fue cobrando fuerza en él con una intensidad inusitada: «Allí me di cuenta de que la clave de todo estaba en la decisión de la OTAN»<sup>947</sup>. En aquella encrucijada comprendió que todos los cami-

---

<sup>943</sup> CUENCA, José, *De Suárez a Gorbachov. Testimonios y confidencias de un embajador*, Madrid, Plaza y Valdés, 2014, p. 106.

<sup>944</sup> Discurso de José Pedro Pérez-Llorca en la XXXV Asamblea de la ONU, *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores José Pedro Pérez-Llorca (1980-1982)*, publicación de la OID, 1982, AGUN/JPPL/ 263/069/2, pp. 17-28.

<sup>945</sup> *Ibíd.*

<sup>946</sup> Intervenciones de Pérez-Llorca en el acto y en el Comité de Ministros. *Ibíd.*, pp. 28-41.

<sup>947</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 10 de septiembre de 2003, Juan Francisco Janeiro, AGUN/JPPL/263/083/4, p. 5.

nos llevaban a la Alianza, al posicionamiento estratégico de España, a la necesidad de clarificar y confirmar lo que por otra parte ya estaba claro: que estaban de un lado del muro. «Yo no era equidistante y la política exterior por mí llevada no era equidistante entre la URSS y EEUU»<sup>948</sup>. Tampoco lo había sido la política de sus más inmediatos predecesores en el cargo. Se encontraban ante la realidad política de un mundo dividido que no era posible ignorar, como describía Leopoldo Calvo-Sotelo: «Los bloques estaban ahí, tercamente, desagradablemente, y declararse hostil a ellos (...) era declararse hostil a la realidad misma»<sup>949</sup>. La Alianza Atlántica era el punto en el que convergían muchas de las soluciones, las aspiraciones y la lógica del nuevo ser de España tanto en el panorama interior como en el exterior.

«De ser un partidario de la entrada rápida me convertí en un ardiente partidario», recuerda Pérez-Llorca<sup>950</sup>. El atlantismo del Ministro era bien conocido por sus compañeros de gabinete, que recuerdan su defensa de la adhesión «por razones de coherencia»<sup>951</sup> o la imperiosa disyuntiva de «o somos neutrales o entramos en la OTAN».

### «Tenlo todo preparado»

Fue en la primera quincena de octubre cuando, con algo más de calma, pudo exponer a Adolfo Suárez sus inquietudes y cuando también el Presidente le comunicó las suyas. El Suárez de aquel otoño seguía siendo un Suárez extenuado y cada vez más atrapado por los problemas internos del partido. Le preocupaba el constante cuestionamiento al que le sometían los críticos y lo que pudiese depararles el próximo Congreso<sup>952</sup>. Pese a que el nuevo Gobierno que había emergido de las tres crisis era calificado como «el mejor de los Go-

<sup>948</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>949</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...* p. 128.

<sup>950</sup> Juan Francisco Janeiro, entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 10 de septiembre de 2003, AGUN/JPPL/263/083/4, p. 5.

<sup>951</sup> «Pérez Llorca justificaba nuestra adhesión “por razones de coherencia”. No se podía explicar nuestra voluntad de pertenecer a la Comunidad Económica Europea si nos mostrábamos remolones a la hora de defenderla», recuerda el diplomático Alonso Álvarez de Toledo. También Javier Rupérez recuerda que «Pérez-Llorca planteaba la entrada en la OTAN como un derecho de legítima defensa», Inocencio Arias, jefe de la OID: «Pérez-Llorca era tan atlantista o más que su predecesor y lo demostraría inmediatamente en su actuación, algo que Suárez no debía desconocer». Cfr. ÁLVAREZ DE TOLEDO, Alonso, *Notas a pie de página, memorias de un hombre con suerte*, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 140; RUPÉREZ, Javier, *Entrada en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janes, 1986; ARIAS, Inocencio F., *Los Presidentes y la diplomacia*, Barcelona, Plaza & Janes, 2012, p. 83.

<sup>952</sup> Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política*, pp. 342-356.

biernos posibles» todos comprendían que el partido estaba deshilachado y que algunos estaban tratando de aprovechar las hebras para coser su propio remiendo<sup>953</sup>. El sector más descontento seguía siendo el democristiano, donde muy pronto Miguel Herrero, Óscar Alzaga, Fernando Álvarez de Miranda y Landelino Lavilla encabezaron la oposición. Liberales y socialdemócratas seguían manteniendo sus reservas, pero el fallecimiento de Garrigues, para unos, y la vuelta al Gobierno de Fernández Ordóñez, para otros, fueron elementos que suavizaron temporalmente sus manifestaciones.

José Pedro Pérez-Llorca se quedó sorprendido al ver la rapidez con la que Suárez le compró la idea de iniciar seriamente y cuanto antes los trámites de adhesión a la OTAN: «Tenlo todo preparado», le indicó<sup>954</sup>. El Presidente, a su vez, le hizo partícipe de sus conversaciones con Leo Tindemans, líder del Partido Popular Europeo, y le comunicó su intención de incorporar a UCD a la internacional demócrata-cristiana. Pérez-Llorca comprendió que ese viraje atlántico de Suárez formaba parte del intento de atajar el problema con los democristianos. El Presidente sabía que, si quería ganarse el apoyo del sector más crítico, debía definirse, y con él definir a la UCD, hacia una inequívoca política europea y occidental. Pocas cosas eran entonces más inequívocas, europeas y occidentales que optar por la OTAN e incorporar a UCD a las filas de la internacional democristiana. Estaba dispuesto a dar el paso, aunque por el momento el Presidente le pidió que mantuviera el asunto en reserva: «Adelante, prepáralo todo en secreto, luego habrá que ir al Parlamento a cantar la gallina»<sup>955</sup>. El Ministro contrastó además sus inquietudes con Leopoldo Calvo-Sotelo, también ferviente atlantista, que en los últimos meses se había convertido para él en un interlocutor habitual en materias de política exterior, y que le animó en la empresa<sup>956</sup>.

La continuidad con la política de Marcelino Oreja se reflejó también en la gestión interna del Ministerio. Pérez-Llorca apenas realizó cambios a su llegada al Palacio de Santa Cruz. Su gran propuesta había sido la vuelta

---

<sup>953</sup> Parece que la expresión la acuñó Joseph Meliá, que estaba al frente de la Secretaría para la Información. Cfr. NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez*, p. 294.

<sup>954</sup> Suárez había mostrado hasta el momento una actitud ambigua y recelosa, que Juan Francisco Fuentes atribuye a su temor a que la URSS pudiese estar financiando a ETA y que este movimiento español pudiese repercutir en un aumento de la actividad de la banda. Charles T. Powell, por su parte, menciona la posible influencia sobre el Presidente de la llegada de Ronald Reagan a la presidencia norteamericana. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez...*, p. 313; POWELL, Charles T., *El amigo americano*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2011, p. 550.

<sup>955</sup> ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro*, p. 463; confirmado en la entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>956</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro. «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD»..., p. 193.

del Ministerio de Relaciones con Europa al de Exteriores, pero Suárez no había podido concederle aquello. Inicialmente respetó el equipo de colaboradores que se encontró a su llegada, mantuvo como Director General del Gabinete a Ramón Fernández de Soignie y como Secretario de Estado a Carlos Robles Piquer<sup>957</sup>. Únicamente se trajo consigo a dos de sus hombres de confianza desde su etapa en Presidencia, a Joaquín Ortega Salinas, a quien nombró Subsecretario de Asuntos Exteriores, y a Jesús Martínez Pujalte, a quien nombró Director del gabinete de relaciones políticas del Ministerio en octubre de 1980. A comienzos de enero de 1981 realizó otro pequeño reajuste, que incorporó a Inocencio Arias a la Dirección de la Oficina de Información Diplomática y a José Cuenca Anaya como Secretario General Técnico. Fueron ellos, junto con el equipo de las Direcciones generales para las distintas regiones en las que se dividía el departamento, los que ayudaron al Ministro en la gestión y el diseño de la política exterior en aquellos dos años. En otro orden de cosas, el nuevo Ministro quiso dejar todas las embajadas cubiertas por diplomáticos de carrera, lo que implicó un gran movimiento de embajadores a lo largo de toda esa etapa para cumplir su propósito.

Los objetivos del programa de acción política del Ministerio fueron sistematizados por primera vez ante las Cortes durante su intervención en la Comisión de Asuntos Exteriores el 23 de octubre de 1980, donde expuso un programa en sintonía con la labor previa de Marcelino Oreja y con las líneas impulsadas desde la Secretaría de relaciones internacionales de UCD<sup>958</sup>. Pérez-Llorca reafirmó ante las Cortes españolas el carácter europeo, democrático y occidental de la política exterior del Gobierno, coordinadas que seguirían configurando el marco y la orientación del gabinete, y señaló como objetivo prioritario culminar la integración en las Comunidades Europeas. Se encontraban también ante la encrucijada de la renovación del Tratado bilateral con Estados Unidos, que vencía en septiembre de 1981, y con la cuestión de la Alianza Atlántica, ante la que el Ministro repitió que el Gobierno español no admitiría injerencias de terceros países en una decisión que únicamente concernía a España y a los países aliados. También eran prioritarias las relaciones bilaterales con los vecinos inmediatos: la relación con Portugal, que definió

---

<sup>957</sup> Carlos Robles Piquer, diplomático, había sido también embajador de España, trabajó en puestos diversos del Ministerio de Exteriores y fue Ministro de Educación y Ciencia con Arias Navarro.

<sup>958</sup> Al frente de esta Secretaría estaba Javier Rupérez, también antiguo compañero de Pérez-Llorca. Las palabras del Ministro Pérez-Llorca en: «Comparecencia del Gobierno en Comisión. Comparecencia de don José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo, Ministro de Asuntos Exteriores, para informar sobre programas y proyectos de su Departamento», *Diario de Sesiones*, 23 de octubre de 1980, acta taquigráfica, n.º 23.

como «absolutamente esencial en nuestra política exterior»; con Francia, que había demostrado ser una pieza clave para la integración de España en las instituciones comunitarias, y con quien mantenían una cuestión pendiente en el campo de la lucha antiterrorista; con Gran Bretaña, donde continuarían con los avances que la reciente Declaración de Lisboa había supuesto para la resolución del contencioso anglo-español en Gibraltar; y con Marruecos, «el gran reino del sur», el último país en cuestión de vecindad y con el que España quería normalizar y mejorar relaciones. Estos serían los hilos rojos de la política exterior del Gobierno. La tensa situación que había constatado en la Asamblea de la ONU llevó al Ministro a describir la crisis internacional en la que vivían como «posiblemente la situación potencialmente más grave desde el final de la Segunda Guerra Mundial»<sup>959</sup>.

La lucha contra el terrorismo, tanto en su campo interior como en el ámbito internacional, fue otro de los objetivos que resaltó Pérez-Llorca como prioritario en su programa para los próximos años<sup>960</sup>. Entre todos esos objetivos la cuestión de la Alianza Atlántica fue la más conflictiva, por la creciente oposición de la izquierda a una eventual adhesión. El nuevo Ministro no había ocultado en ningún momento la buena disposición del Gobierno hacia la OTAN (política que por otra parte UCD llevaba anunciando desde su primer programa político en 1977), pero seguía sin clarificar cuándo iban a solicitar la adhesión. Sin embargo, algo intuían los socialistas que se estaba moviendo en el Gobierno, puesto que semanas más tarde el senador Fernando Morán les acusó de estar realizando una «política del iceberg»: «Emerge una parte de la posición del Gobierno, una parte considerable, pero que no es toda, y el resto del bloque helado sigue su derrota, no sabemos muy bien si a la deriva o con una derrota fija»<sup>961</sup>. El senador Morán cuestionó la conveniencia de adherirse a la Alianza con los argumentos que muy pronto serían repetidos una y otra vez por el PSOE en su campaña anti-OTAN, y planteó también la posibilidad de una opción neutral o independiente para España. A este argumento, uno de los más empleados, Pérez-Llorca respondió que:

«Esa política pura de neutralidad armada o desarmada no es conveniente, ni es económica, ni es útil, ni es eficaz. Por tanto tenemos que ir a una política de colaboración en la que en cierto modo ya estamos por medio de convenios. ¿Y qué se ofrece a nuestros ojos? Se ofrece la realidad en el mundo europeo, occidental y democrático, al que nuestra política exterior nos quiere llevar o

---

<sup>959</sup> *Ibíd.*, p. 10.

<sup>960</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>961</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 84, 2 de diciembre de 1980, p. 4289.

impulsar: la realidad del Tratado Atlántico y de la Organización que sirve a sus fines»<sup>962</sup>.

Sus palabras revelan que nunca fue la neutralidad una opción considerada por el Gobierno español, ni mucho menos por su representante exterior<sup>963</sup>. Aquel «o somos neutrales o entramos en la OTAN» era un falso dilema que contenía una única solución: no había otro camino más que la integración en las instituciones del mundo del que querían formar parte. La entrada en la OTAN era la opción por lo real. Pero, aunque decidido, a finales de 1980 aún no había llegado el momento de «cantar la gallina».

### **Panorámica interior: «Salir de la ciudadela asediada»**

«Ciudadela asediada», así describió José Pedro Pérez-Llorca el estado en el que se encontraba Suárez aquel otoño de 1980 al frente de su quinto Gobierno, ganada la confianza, pero con un partido fragmentado y un Congreso en el horizonte<sup>964</sup>. La situación interna muy pronto volvió a polarizarse, esta vez con motivo de la elección del nuevo portavoz para el Grupo Parlamentario<sup>965</sup>. Miguel Herrero presentó su candidatura apoyado por los críticos y «jóvenes turcos», que desde el verano preconizaban una regeneración interna del partido y pedían una mayor participación del grupo parlamentario en la gestión política a través de órganos colegiados<sup>966</sup>. Tras salir vencedor frente al candi-

<sup>962</sup> *Ibíd.*, p. 4295.

<sup>963</sup> También en esto el Ministro se mostraba totalmente afín a la política del Gobierno y del partido. Durante sus años en el Gobierno Marcelino Oreja rechazó la «tentación neutralista o tercermundista» para España, postura también compartida por Javier Rupérez desde la Secretaría de Relaciones Internacionales de UCD: «Un neutralismo inermes no parece imaginable, ya que España, sin apoyos militares disuasorios, atraería sobre sí la agresividad de sus vecinos meridionales», RUPÉREZ, Javier, *España en la OTAN, relato parcial*, Barcelona, Plaza y Janés, 1986 pp. 81 y 85.

<sup>964</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD», en *Veinticinco años del reinado de S.M. Don Juan Carlos I*, p. 188.

<sup>965</sup> Huneus también describe esta fase del partido como «profundización de la polarización» y «crisis del partido consociacional». HUNEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático y la Transición a la democracia en España*, p. 325.

<sup>966</sup> Esta candidatura, además de por los «jóvenes turcos» de Antonio Faura, estuvo apoyada por otros parlamentarios como Óscar Alzaga, Javier Rupérez, Marcelino Oreja, Rodolfo Martín Villa y Pío Cabanillas. Acabó siendo la elegida con 103 votos frente a los 45 que recibió Santiago Rodríguez Miranda. Los «jóvenes turcos» habían aparecido en el mes de abril de 1980, en torno a la crisis de mayo, procedentes del entorno liberal de Ignacio Camuñas y del antiguo Partido Popular. Inicialmente eran tan solo cinco diputados que se autodenominaban «la voz de los sin voz» (Alberto Estella, León Buil, José María García Margallo y José Ramón Pin). Su postura fue haciéndose cada vez más notoria dentro del partido y del grupo parlamentario y llegaron a alcanzar los treinta diputados. Aunque algunos de sus miembros indicaban que «No es un movimiento crítico y contestatario sino un movimiento a favor de UCD y de su espíritu inicial», se posicionaron internamente a favor de los críticos y junto con ellos

dato oficial, Santiago Rodríguez Miranda, Miguel Herrero escribió a todos los diputados declarando su compromiso con la democratización del grupo y su potenciación política, dispuesto a mejorar la comunicación con el Gobierno, al que pedía una «puntual información política», así como la creación de un nuevo reglamento interno <sup>967</sup>.

El episodio reveló que la herida de la división interna del partido seguía abierta y bien abierta. No facilitaba las cosas la polémica en torno a las leyes del divorcio y de autonomía universitaria, que comenzaron por esos meses a enfrentar a las distintas familias de UCD. Los demócratacristianos fueron los más beligerantes, con Miguel Herrero, Óscar Alzaga y Fernando Álvarez de Miranda en cabeza. Landelino Lavilla, que tras la moción de censura del pasado verano había sonado públicamente como sucesor de Suárez, seguía sin posicionarse como líder de los críticos, sin embargo, sus palabras y actitudes dejaron ver que apoyaba el cambio en la presidencia, hasta hacerse expresa su oposición al adherirse al «Manifiesto de los 200» en enero de 1981 <sup>968</sup>. Los liberales, aunque confrontados con los demócratacristianos en la cuestión de las leyes, secundaban a éstos en su petición de cambio y regeneración interna, mientras que los socialdemócratas mostraron su temor a una posible «derechización» del partido <sup>969</sup>. Aunque Francisco Fernández Ordóñez era uno de los

---

presionaban por un congreso «organizativo y renovador», además, apostaron por el sistema proporcional en la elección de los distintos cargos. Declaraciones del diputado Arturo Moya en *Ya*, 28 de diciembre de 1980. Recogido en el dossier de prensa del II Congreso realizado por Carlos Fernández Conde, AGUN/ JPPL/263/085, p. 17, y «Los jóvenes turcos pretenden un Congreso organizativo y renovador», *ABC*, 7 de noviembre de 1980, p. 8. Cfr. HUNEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático y la Transición a la democracia en España...*, p. 324.

<sup>967</sup> Carta de Miguel Herrero a todos los miembros del grupo parlamentario de UCD el 29 de octubre de 1980, tras haber sido nombrado Portavoz. Decide escribir dado el escaso número de asistentes a la reunión, AGUN/ JPPL/263/090/2. Con todo ello Herrero buscaba un mayor protagonismo y liderazgo del grupo parlamentario en la Cámara. Apenas unas semanas atrás Herrero había criticado el programa de Suárez, acusándolo de adoptar una «Inerte posición solitaria del poder, tendente a reducir el partido y la mayoría parlamentaria a un séquito fiel», rechazaba los intentos de alianza con los nacionalistas para salir de la crisis y optaba por un acuerdo con el PSOE, «la única oposición democrática y nacional que existe». Cfr. *Diario 16*, 5 de octubre de 1980, dossier de prensa del II Congreso, AGUN/ JPPL/263/085. Cfr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío*, p. 216.

<sup>968</sup> *Diario 16* recoge el 12 de enero de 1981 unas declaraciones de Landelino Lavilla tras la firma del «Manifiesto de los 200» en las que dice que «UCD no es, hoy por hoy, el partido que concebimos y prometimos», «Algo tiene que cambiar en UCD (...), no puede ser la estatua de sal de la Transición». *Diario 16*, 12 de enero de 1981, dossier de prensa del II Congreso, AGUN/ JPPL/263/085, p. 27. El «Manifiesto de los 200» fue una declaración de los críticos del partido emitida en el mes de diciembre de 1980 y que fue ganando adeptos en las semanas previas al Congreso.

<sup>969</sup> El bloque del sector más beligerante estaba integrado por algunos notables del partido, liberales (L) y demócratacristianos (DC), sobre todo, como: Landelino Lavilla (DC), Ignacio Camuñas (L), José Manuel Otero Novas (DC), Óscar Alzaga (DC), Antonio Fontán (L), Gabriel Cisneros, Salvador Sánchez-Terán (DC), Fernando Álvarez de Miranda (DC), Álvaro Alonso Castrillo, Luis de Grandes (DC), José Luis Álvarez (DC), Íñigo Cavero (DC). Relación aparecida en *Cambio 16*, el 22 de diciembre de 1980,

barones que desde el nuevo gobierno secundaban a Suárez, no dejaba por ello de pedir «una clarificación de la política de UCD»<sup>970</sup>. El «Manifiesto de los 200», que apareció en el mes de diciembre y al que se llegaron a adherir más de quinientos compromisarios y parlamentarios de UCD, volvió a reflejar la división interna entre quienes seguían viendo en Suárez al «insustituible coordinador» de las familias centristas, el clavillo del abanico, que decía Leopoldo Calvo-Sotelo, y quienes por el contrario sostenían que «Nona Inés for President», es decir «cualquiera menos Suárez»<sup>971</sup>. Las críticas no solo llegaban de dentro; la prensa y la oposición también desplegaron sus pancartas tachando la gestión de Suárez de «desastre nacional», un gobierno «con todas las luces rojas encendidas», o pidiendo la renuncia del Presidente a presentar su candidatura «como jefe de fila» en el inminente Congreso y las próximas elecciones<sup>972</sup>. Las apuestas por un «gobierno de gestión» o de «concentración nacional» también estaban a la orden del día, e incluso políticos centristas como Manuel Jiménez de Parga o Miguel Herrero defendieron una coalición con el PSOE<sup>973</sup>.

Las peticiones de democratización interna de UCD y su definición ideológica fueron, junto con el progresivo declive del Presidente, el ruido de fondo que acompañó la corta vida del último de los gobiernos de Suárez. A ello hay que sumar la imparable violencia terrorista, que seguía alimentando el llamado «desencanto» de la sociedad española hacia la democracia. Las palabras que Adolfo Suárez pronunció ante la prensa, como resumen de su visita oficial al País Vasco durante los días 10 y 11 de diciembre, son un reflejo de la hostilidad

---

dossier de prensa del II Congreso, AGUN/JPPL/263/085, p. 132. Cfr. «La “derechización” de UCD, clave en el próximo congreso», *El País*, 27 de diciembre de 1980.

<sup>970</sup> Cfr. «Fernández Ordóñez propugna una clarificación política de UCD», *El País*, 24 de diciembre de 1980. Dentro del partido también algunos pudieran se manifestaron alarmados ante una posible «operación gran derecha», como declaró el Ministro de Universidades e Investigación, Luis González Seara, en una entrevista concedida a *El País* el 21 de diciembre de 1980 con motivo de la polémica suscitada dentro de UCD por la Ley de Autonomía Universitaria.

<sup>971</sup> Anécdota recogida por Pedro J. Ramírez en «¿Once años de Suárez?», *Diario 16*, 1 de diciembre de 1980, p. 1.

<sup>972</sup> En sus memorias, Manuel Fraga alude a la estrategia de desgaste que seguía practicando el partido socialista: «El PSOE entretanto, continuaba jugando las cartas que me había apuntado Peces-Barba: mantener la crisis abierta; presionar donde pudiera (incluso en La Zarzuela) sobre la idea de un “gobierno de gestión”, con UCD pero sin Suárez, al que pensaban seguir acorralando con acciones parlamentarias y extraparlamentarias (...) Lo cierto es que la idea de un “gobierno de gestión” empezó a interesar a mucha gente, para preparar unas elecciones serias y dar salida al desencanto», FRAGA, Manuel, *En busca del tiempo servido*, p. 216.

<sup>973</sup> En una entrevista Manuel Jiménez de Parga, además de mostrarse favorable a la coalición con los socialistas, declaró su deseo de que «UCD no caiga en la derecha». *El lunes económico*, 19 de enero de 1981, dossier de prensa del II Congreso, AGUN/JPPL/263/085, pp. 42-43. Sobre los rumores del «gobierno de gestión» y el ambiente que rodeó al último gobierno de Suárez, cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez, biografía política...*, pp. 342-356.

que el Presidente Suárez percibía hacia su gestión y hacia su persona: «He sentido el frío, mucho frío», y no se refería precisamente a las temperaturas invernales que encontró en Vitoria<sup>974</sup>.

En un sentido u otro todos esperaban que el Congreso de Palma contribuyese a resolver estos problemas, o al menos a diluirlos: los «críticos» aspiraban a cambiar la estructura del partido obteniendo una mayor colegialidad o presencia de las minorías, los «oficialistas» seguían buscando cómo relanzar a Suárez y hacerle recobrar el liderazgo. Fue este el ambiente que impregnó todos los preparativos para el II Congreso. Varios informes del entorno del Presidente revelan la preocupación con la que sus asesores contemplaban la creciente polémica sobre el procedimiento de las listas y la elección de candidatos, y sus esfuerzos por diseñar una estrategia que garantizase el futuro de UCD y de Suárez<sup>975</sup>. Como se lee en ellos, el Presidente estaba en el ojo del huracán y parecía haberse convertido en cabeza de turco de todos los males, los críticos habían capitalizado el estado de descontento general y esgrimían la democratización como si fuese la «varita mágica para resolver todos los problemas del país»<sup>976</sup>. UCD era un partido fundado sobre un pacto «y por tanto, su Presidente –digan lo que digan sus Estatutos–, no se puede imponer solamente como resultado de una votación; necesita el acuerdo previo de quienes representen los distintos componentes esenciales que constituyeron UCD»<sup>977</sup>.

El informe revela también que existía el temor a una posible dimisión de Suárez o a la presentación de una cuestión de confianza dentro del propio Congreso. La marcha del Presidente del Gobierno solo podía producirse por una de estas vías: censura parlamentaria, pérdida de elecciones y dimisión. Las dos primeras estaban descartadas, la primera porque ya la había superado y la segunda porque aún faltaban dos años para la siguiente convocatoria, por lo tanto, «Conociendo esta realidad, quienes se han propuesto la sustitución del Presidente procurarán acosarle psicológicamente hasta donde puedan, para

---

<sup>974</sup> ABC, 11 de diciembre de 1980, p. 5. Las declaraciones de los colaboradores más cercanos del Presidente en la Moncloa describen a Suárez «decepcionado y hundido» durante esos meses, cfr. CONTRERAS, Emilio, *Acoso y derribo*, p. 215.

<sup>975</sup> Los documentos son: II Congreso Nacional de UCD. Consideraciones Generales (16 de enero de 1981); Nota sobre las cuestiones de elecciones separadas o cabeza de lista, lista mayoritaria o proporcional (17 de enero de 1981); II Congreso Nacional de UCD. Mesa del Congreso (20 de enero de 1981), AGUN/JPL/263/085/4.

<sup>976</sup> II Congreso Nacional de UCD. Consideraciones Generales (16 de enero de 1981), AGUN/JPL/263/085/4, p. 1. Desde el Gobierno se rechazaban las acusaciones de falta de democracia interna en el partido. Con este fin Rafael Arias-Salgado publicó un artículo en *El País* en el que aclaraba lo que, según él, eran afirmaciones simplistas con falta de análisis por parte de los críticos y un debate sobre términos «falsados». Cfr. «La «democratización» de UCD», *El País*, 19 de diciembre de 1980, p. 14.

<sup>977</sup> II Congreso Nacional de UCD. Consideraciones Generales (16 de enero de 1981), AGUN/JPL/263/085/4, p. 1.

provocar la dimisión por propia voluntad»<sup>978</sup>. Así las cosas, los riesgos que apuntaban para el encuentro de Palma no los situaban tanto en el sector crítico, como en una posible caída del Presidente, en la pérdida de control del Congreso o en la pérdida de la lealtad de quienes aún eran fieles<sup>979</sup>.

Los objetivos que se señalan como prioritarios en esos documentos fueron dos: «Que no se rompa el partido y que Suárez salga elegido presidente en unos órganos colegiados en los que tenga una mayoría lo más cómoda posible»<sup>980</sup>. El informe continuaba:

«Para preparar su estrategia el Presidente, en esta ocasión, debería oír a los Barones que colaboran con él (Calvo-Sotelo, Arias, Pérez-Llorca, Martín Villa, Cabanillas y Fernández Ordóñez). Ello no sólo asegura una mayor posibilidad de acierto, sino que además ayuda a fortalecer las lealtades debilitadas. No se puede perder de vista que incluso en los asuntos más importantes influyen los estados de ánimo de los personajes y por tanto también los sentimientos de “amor” y “celos”»<sup>981</sup>.

Estas palabras son indicativas, una vez más, del cierto aislamiento en el que había vuelto a caer el Presidente, incluso entre quienes seguían siendo sus hombres de confianza. Esta actitud nunca había favorecido a Suárez, por ello el autor del informe recomendaba no centrar la polémica en el Presidente ni en su imagen «de acoso y debilidad», «al contrario, se debería intentar mantener la imagen de que nadie pone en duda la Presidencia de Suárez y que todos los sectores fundacionales le ayudan»<sup>982</sup>. Sobre el Congreso en cuestión el autor del informe propuso pactar con los críticos la constitución de la Mesa, para que en ella hubiese dos representantes críticos y dos oficialistas «bajo un Presidente que sea de absoluta confianza»<sup>983</sup>. Sólo pactando las reglas del juego se podría lograr el desarrollo de la asamblea centrista «sin tropiezos o escándalos irreparables»<sup>984</sup>. Otras medidas que se decidieron de cara a la celebración del Congreso fueron rechazar la muy comentada alternativa de un «go-

---

<sup>978</sup> Se barajaban también como riesgos: la cuestión de confianza dentro del Comité Ejecutivo y del Consejo Político, e incluso el apoyo a una nueva moción de censura. *Ibíd.*, pp. 1-2.

<sup>979</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>980</sup> *Ibíd.*, pp. 3-4.

<sup>981</sup> *Ibíd.* Resaltado en el original.

<sup>982</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>983</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>984</sup> *Ibíd.*, p. 4 y II Congreso Nacional de UCD. Mesa del Congreso, (20 de enero de 1981), AGUN/JPL/263/085/4.

bierno de gestión» y descartar el adelanto de las elecciones generales. Llegarían hasta 1983<sup>985</sup>.

No sabemos quién escribió el informe, pero su tono y su contenido llevan a pensar que estaba dirigido al entorno más cercano del Presidente y que incluso llegó a alguno de sus barones. Varias de las propuestas fueron adoptadas de inmediato. Suárez pidió a Pérez-Llorca que presidiera la Mesa del Congreso y su candidatura se hizo pública el día 20 de enero, mientras que los críticos presentaron otra encabezada por Emilio Attard<sup>986</sup>. Pérez-Llorca ya había presidido el primer Congreso y tenía experiencia en lo referente a la cohesión del partido; una vez más, fue el «hombre de absoluta confianza» al que Suárez le encomendó esta responsabilidad. Desde hacía unas semanas era también compromisario y, como miembro del Comité Ejecutivo de UCD, siguió muy de cerca el proceso de elaboración y selección de las distintas ponencias para el Congreso, en especial las de reglamento, estrategia política y política exterior, esta última elaborada desde la Secretaría para las Relaciones Internacionales de UCD y supervisada directamente por el Ministro de Exteriores<sup>987</sup>. Suárez también siguió la recomendación de apoyarse en aquellos barones que le seguían siendo fieles, pero lo hizo a su manera, y el apoyo que buscó en ellos fue en una dirección muy distinta de la que ninguno de ellos imaginaba.

## De la dimisión de Suárez al II Congreso

Como tantas veces ha sido relatado, la tarde del 26 de enero de 1981 el llamado «sanedrín» fue convocado por Adolfo Suárez en la Moncloa<sup>988</sup>. Allí

---

<sup>985</sup> Documento de estrategia política y proyecto ponencia, enviado por Rafael Calvo Ortega a Pérez-Llorca el 27 de diciembre de 1980, AGUN/JPPL/263/085/1. En él puede leerse que: «La mayoría relativa de UCD necesita de acuerdos de gobierno o legislatura. Pero UCD no cree en la necesidad ni en la conveniencia política de un gobierno de concentración entre las dos principales fuerzas políticas ni en ningún tipo de gobierno de gestión». Se propusieron «Reforzar los partidos nacionales. (...) la proliferación de partidos regionales traslada su representación a las Cortes y esto lleva a una permanente inestabilidad parlamentaria».

<sup>986</sup> José Pedro Pérez-Llorca confirmó en la entrevista realizada el 15 de noviembre de 2015 que Suárez le pidió la presidencia del Congreso de Palma. «Pérez-Llorca, posible presidente del próximo congreso de UCD», *El País*, 20 de enero de 1981.

<sup>987</sup> Existen en el archivo varios borradores de estas ponencias, así como un documento firmado por el Ministro y enviado a Calvo Ortega el 23 de enero de 1981, titulado «Política exterior del Gobierno de UCD», en el que se recogen las líneas principales de la política del ministerio, que son también las desarrolladas en la ponencia del II Congreso, AGUN/JPPL/263/026/9.

<sup>988</sup> Los miembros de la Permanente que asistieron a aquella reunión fueron Calvo-Sotelo, Pérez-Llorca, Arias-Salgado, Fernández-Ordóñez, Calvo Ortega, Cabanillas, Rodolfo Martín Villa, y faltaron Abril Martorell y Lavilla. Sobre la dimisión de Suárez hemos seguido especialmente las obras ya citadas de: FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez. Biografía política*; CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria*

les comunicó su decisión de dimitir, noticia que para algunos resultó bastante inesperada<sup>989</sup>. Pérez-Llorca llevaba semanas intuyendo que algo rondaba por la cabeza del Presidente. El día de la Pascua Militar, el 6 de enero, Leopoldo Calvo-Sotelo y él habían estado conversando con Suárez al finalizar el acto oficial. Allí, en las galerías del Palacio Real, Calvo-Sotelo pidió a Suárez que reuniese al sanedrín, querían comentar a fondo con él «cómo iban las cosas»<sup>990</sup>. La respuesta de Suárez, en tono abatido y tratando de evadirse, fue muy parecida a un «os lo voy a dejar a vosotros»<sup>991</sup>. Aunque no descendió a más, Pérez-Llorca temió por primera vez que el Presidente estuviese pensando seriamente en abandonar. Temores que vio confirmados la tarde del 26 de enero en el despacho de la Moncloa.

Los ministros allí presentes, después de insistirle en que reconsiderase la decisión, y tras comprobar que el Presidente no contemplaba una marcha atrás, recogieron el testigo que Suárez les había pasado junto con el anuncio de que se iba: elegir a su sucesor. Los relatos son bastante concordantes en este aspecto: se presentaron y leyeron varias listas con los nombres de posibles candidatos y algunos se autoexcluyeron al verse entre ellos, fue el caso de José Pedro Pérez-Llorca, Rodolfo Martín Villa, Francisco Fernández Ordóñez y Landelino Lavilla<sup>992</sup>. «Yo rechacé, me aparté inmediatamente del debate porque no necesitaba llegar al grado de sufrimiento que tenía Adolfo para darme cuenta de que yo no podía con eso», recuerda Pérez-Llorca<sup>993</sup>.

Calvo-Sotelo fue el nombre más votado y el que apareció en las distintas versiones de las listas. En sus memorias recuerda los ánimos que recibió de Martín Villa y de Pérez-Llorca para que aceptase la candidatura. El aún Vicepresidente económico escribe que inicialmente sintió «una disposición escasa» a aceptar y que, al conocer esta reacción de Leopoldo, en el siguiente encuentro entre ellos el día 28 «Pérez Llorca me anima menos: llama voz interior a esa disposición escasa y dice que hay que oír siempre las voces interiores;

---

*Viva de la Transición*; ONETO, José, *Los últimos días de un presidente*; MELIÁ, Joseph, *Así cayó Adolfo Suárez*; ABELLA, Carlos, *Adolfo Suárez, el hombre clave de la transición*.

<sup>989</sup> Esas son, por ejemplo, las afirmaciones de Rodolfo Martín Villa y Leopoldo Calvo-Sotelo en sus memorias. Cfr. MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, p. 116; CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 26.

<sup>990</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 20 de junio de 2017.

<sup>991</sup> *Ibíd.*

<sup>992</sup> Leopoldo Calvo-Sotelo describe el clima de esa reunión con Suárez, en la que inicialmente nadie se atrevía a proponer una lista «(...) por fin, Fernández Ordóñez propone esta lista: Calvo-Sotelo, Lavilla, Martín Villa, Pérez-Llorca, Rodríguez Sahagún; e insiste en que los ha citado por el orden que le parece mejor. Pérez-Llorca se excluye sin dar muchas razones; yo también me excusé y propongo que se añada a Fernando Abril Martorell», cfr. *Memoria Viva de la Transición...*, p. 60. En la misma línea ONETO, José, *Los últimos días de un presidente...*, p. 125.

<sup>993</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015.

todos los demás argumentos están, a su juicio, a favor del sí. La conversación con José Pedro sigue en su casa, donde almorzamos los dos matrimonios; José Pedro intenta convencerme haciendo hipótesis y listas»<sup>994</sup>. Finalmente Leopoldo Calvo-Sotelo accedió con su famoso «Si no hay más remedio...»<sup>995</sup>. La anécdota refleja lo que ya han reflejado otros episodios en la vida política del entonces Ministro de Exteriores: esa combinación de sentido de responsabilidad que le llevó a proponer y animar a quien consideraba más apto para ocupar ese cargo y, al mismo tiempo, el consejo personal de quien ya había experimentado y conocido el desencanto de la política y que animaba a Calvo-Sotelo a respetar esa «voz interior» que él también parecía haber escuchado en ocasiones similares. Las palabras con las que Adolfo Suárez les anunció su decisión impactaron en el ánimo de sus barones. Contemplaron a un hombre agotado que se rendía impotente ante una situación de acoso que le desbordaba y que estaba golpeando no sólo su dimensión política sino también el delicado terreno de lo personal y lo familiar. «Ahí vi al hombre detrás del político», recordará Pérez-Llorca al evocar el suceso<sup>996</sup>.

La decisión final de Leopoldo Calvo-Sotelo es bien conocida, así como las vicisitudes que rodearon su elección en el Consejo de Ministros el día 29 de enero de 1981. Ese día, Pérez-Llorca ratificó con su voto la candidatura de quien curiosamente había sido, en una tarde de junio de 1977, el impulsor y hacedor de la suya. Desde entonces se había establecido entre ellos una estrecha amistad, que aumentaba su afinidad política y que les llevaba a coincidir en las líneas fundamentales de la idea de España y de Estado que estaban tratando de consolidar con la Transición, y junto a esto ambos seguían comprometidos en la conducción de aquel barco inestable que era entonces UCD.

La inesperada dimisión de quien había sido fundamento y líder del centrismo trastocó algunos de los planes del Congreso de Palma, que pasó a tener como objetivo la consolidación del nuevo candidato<sup>997</sup>. Pérez-Llorca presidió finalmente la mesa del Congreso, que se celebró entre el 6 y el 9 de febrero, tratando de mantener «la serenidad y la cordialidad en los debates»<sup>998</sup>. El Congreso se desarrolló sin demasiadas incidencias y con la victoria de la posición

---

<sup>994</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 61.

<sup>995</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>996</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015.

<sup>997</sup> El Congreso hubo de retrasar su comienzo al 6 de febrero a causa de la huelga de controladores aéreos. La dimisión de Suárez no hizo disminuir la tensión y el conflicto entre «críticos» y «oficialistas». Cfr. HUNEEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático...*, p. 328.

<sup>998</sup> La candidatura de Pérez-Llorca a la presidencia del Congreso ganó por 1.208 votos, con un porcentaje del 64%, a la de Attard, que obtuvo 673 votos, con un porcentaje del 36%. HUNEEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático...*, p. 329.

«oficialista» frente a los planteamientos de «los críticos», aunque no todas sus propuestas fueron desdeñadas. El presidencialismo presente en el partido hasta el momento se atenuó con la separación entre la presidencia del Gobierno y la Presidencia del Partido, que recayó en Agustín Rodríguez Sahagún<sup>999</sup>. Ninguno se engañaba respecto al crítico estado en el que se encontraba UCD, como lo demuestran las palabras con las que Pérez-Llorca, bromeando, agradeció a Gregorio Marañón el regalo de las memorias de Abd Allah (último rey Ziri de Granada): «me lo pienso llevar al Congreso de Palma de Mallorca con el fin de comparar nuestra suerte con la de los *Banu Ziri*»<sup>1000</sup>. Dividir la presidencia fue una solución a la larga equivocada, pues contribuyó a disociar partido y Gobierno en un momento en el que necesitaban estar más unidos que nunca.

Entre las conclusiones del Congreso, además de la confirmación de Leopoldo Calvo-Sotelo y la elección de los miembros del Comité Ejecutivo, Pérez-Llorca destacó la luz verde que se dio a la integración de España en la OTAN, así como a otras cuestiones relativas a las relaciones exteriores: establecer relaciones diplomáticas con Israel, cuando el Gobierno lo considerase oportuno, y enmarcar el convenio con los Estados Unidos dentro de la Alianza Atlántica<sup>1001</sup>. Aquellos eran algunos de los aspectos más relevantes para la futura política exterior española que él iba a dirigir<sup>1002</sup>. Desde su primer Congreso UCD había contemplado la pertenencia a la OTAN. Entre los numerosos

<sup>999</sup> Landelino Lavilla también había presentado su candidatura como líder de los críticos. Suárez había aceptado finalmente las medidas «democratizadoras» aceptando un sistema electoral mayoritario y de listas abiertas. En el Congreso los críticos siguieron presionando para promover un cambio de modelo de partido. Cfr. HUNEEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático...*, p. 327.

<sup>1000</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Gregorio Marañón y Bertrán de Lis el 12 de enero de 1981, AGUN/ JPPL/ 263/004/1.1. Los Ziri fueron una dinastía de pueblos bereberes que llegaron a gobernar algunos de los reinos y taifas de Al Andalus en el siglo XI. Uno de sus descendientes, Abd Allah, fue rey de la taifa de Granada en unos años en los que no solo hizo frente a la presión castellana, sino a disputas fratricidas con otras taifas. Fue el primer gobernante en entregar el poder a los almorávides.

<sup>1001</sup> Los documentos previos al Congreso no sólo revelan la minuciosa labor por parte de la Secretaría de Relaciones Internacionales de UCD, junto con el Ministerio de Exteriores, para preparar la ponencia de política exterior, sino también los intentos por iniciar la apertura del partido a Europa. Además del intento por incorporar a UCD a la internacional demócratacristiana que ya se ha comentado, se establecieron relaciones y acercamientos con la Unión Demócrata Cristiana alemana (CDU), el Partido Democrático Libre alemán (FDP), la Unión para la Democracia Francesa (UDF) de París, la Alianza Democrática de Portugal (AD), y asistieron como observadores a las reuniones de la Unión Democrática Europea (EDU), grupo de trabajo de partidos demócratas europeos. Corrobora esto la información que Suárez compartió con Pérez-Llorca respecto a su deseo de integrar a UCD en las redes de la democracia cristiana europea. Algunos documentos en los que se pueden rastrear estos contactos: Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Rafael Calvo Ortega, 21 de noviembre de 1980, AGUN/ JPPL/263/038/5.5; actas de una reunión de la EDU, marzo 1981, AGUN/ JPPL/263/084/3; Informe actuación Secretaría de Relaciones Internacionales de UCD, 3 de octubre de 1980, AGUN/ JPPL/263/090/2.

<sup>1002</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD»..., p. 193. Cfr. «Política de defensa y política militar» (Comisión Política Internacional. II Congreso UCD),

borradores y propuestas que se presentaron esta vez para la ponencia de política exterior del II Congreso, «el ingreso de España en la OTAN» aparecía mencionado como un objetivo inmediato<sup>1003</sup>. «La neutralidad –puede leerse en otro de los documentos para el II Congreso– es un lujo que no está a nuestro alcance»<sup>1004</sup>. El Partido demostró con ello una total sintonía con el programa expuesto por el Ministro ante las Cortes el mes de octubre anterior<sup>1005</sup>.

## Investidura

Terminado el Congreso los esfuerzos del Gobierno y del Partido se centraron en la votación de investidura de Leopoldo Calvo-Sotelo, el 18 de febrero de 1981. La gestión de Pérez-Llorca en estos momentos tuvo dos vertientes. La primera fue ayudar y asesorar a Calvo-Sotelo con los preparativos para su discurso programático, en especial en la materia de exteriores<sup>1006</sup>. El atlantismo de uno y de otro, unido al visto bueno del Congreso de Palma, supuso el fin de la indeterminación de UCD respecto al cuándo de la entrada en la OTAN. Aquel discurso de investidura, en palabras de Pérez-Llorca, «representa la toma de decisión fundamental aceptada mayoritariamente por el Congreso de los Diputados»<sup>1007</sup>. Señalaron como argumentos fundamentales la necesidad de no separarse de Europa ni de Estados Unidos, buscar el equilibrio y la cooperación en las relaciones con ellos y no aceptar injerencias de terceros. El candidato anunciaría que su gobierno «se propone iniciar las consultas necesarias a fin de escoger el momento oportuno para comenzar los trámites de acce-

---

AGUN/JPPL/263/084/1; «Segundo Congreso Nacional. Proyecto de ponencia sobre política exterior», AGUN/JPPL/263/084/3.

<sup>1003</sup> Informe Secretaría de Relaciones Internacionales, enero de 1981, AGUN/JPPL/263/085/3. Es el tercero de los objetivos, entre la integración en las CEE, elevar el nivel de las relaciones entre España y Portugal, obtener una presencia activa en el Consejo de Europa y la remodelación de las relaciones de España con los países neutrales del Centro y norte de Europa.

<sup>1004</sup> Informe sobre la actuación de la Secretaría de Relaciones Internacionales entre noviembre de 1978 y enero 1981, AGUN/ JPPL/ 263/085/3, p. 4.

<sup>1005</sup> Todo el trabajo de las semanas precedentes pareció dar su fruto, al menos en esta línea: «Merece subrayarse el hecho de que aquel congreso tan dividido, celebrado por personas con enormes discrepancias y extraordinarias dudas sobre el futuro, fuera capaz de tomar decisiones sin mayor problema. Ello se debió, quizá, a que fue informado exhaustivamente sobre ellas y se sintió orientado y dirigido en estas cuestiones», PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD»..., p. 193.

<sup>1006</sup> En el archivo se conservan varios borradores del discurso y documentos de trabajo, AGUN/ JPPL/263/048/1.3. Parece que en esos trabajos Leopoldo Calvo-Sotelo también se dejó asesorar por Juan Antonio García Díez, Ignacio Bayón, Francisco Fernández Ordóñez y Pío Cabanillas.

<sup>1007</sup> «De cómo y porqué entramos en la Alianza», fotocopia de un escrito de José Pedro PÉREZ-LLORCA en «Ideas para la democracia», AGUN/JPPL/263/061/16.

sión a la Alianza Atlántica» y que la decisión «responde a una coherencia con nuestra concepción general de la política española, pero, ante todo, a una necesidad defensiva y de seguridad»<sup>1008</sup>.

Pérez-Llorca recuerda que estas medidas dieron lugar a «un ardoroso debate» en la Comisión Ejecutiva de UCD, que finalmente dio su visto bueno a la decisión de iniciar los trámites para entrar en la Alianza. Había llegado el momento de que cantara la gallina, y el candidato lo hizo «en unos términos cuidadosos pero sumamente claros»<sup>1009</sup>.

La segunda vertiente de aquellos preparativos fue el cálculo de los apoyos que se necesitaban para investir a Calvo-Sotelo y plantearon la posibilidad de un pacto de legislatura. De nuevo tenían que ejercitarse en la aritmética parlamentaria, pero las operaciones eran cada vez más difíciles: no podían contar con la izquierda, los nacionalistas eran campo agotado tras el fracaso de septiembre, quedaba rescatar el intento de pacto con Fraga, que se había mostrado más o menos receptivo el verano anterior. Pero en esta ocasión estuvo receloso: «Hubo mucho tiempo, ahora no quiere prisas, pide unos días», puede leerse en unas notas manuscritas de Pérez-Llorca que dan cuenta de uno de sus encuentros con el líder gallego<sup>1010</sup>. Otro documento, fechado el 11 de febrero de 1981 y preparado por Pérez-Llorca, muestra las líneas de un intento de pacto parlamentario entre UCD y Coalición Democrática<sup>1011</sup>.

El pacto buscaba obtener «la estabilidad política de España» y sus términos fueron, en definitiva, los mismos que se habían planteado en las reuniones mantenidas por Fraga y Pérez-Llorca en la pasada crisis de septiembre<sup>1012</sup>. El primero de todos era un compromiso ante las próximas elecciones: UCD se comprometía a acordar con Coalición Democrática la disolución de las Cortes.

<sup>1008</sup> Borrador fechado el 15 de febrero de 1981, (aparece anotado a mano: “original sobre el de Gabriel Cisneros”), AGUN/JPL/263/048/1/3, pp. 6-8.

<sup>1009</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD»..., p. 193. Pérez-Llorca había sido reelegido miembro de la Comisión Ejecutiva en el II Congreso. La lista de todos los miembros del Comité Ejecutivo formado tras el II Congreso aparece en HUNEEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático*..., p. 331. Los términos «cuidadosos y sumamente claros» pueden comprobarse en el discurso de Leopoldo Calvo-Sotelo el día 18 de febrero de 1981: «El Gobierno que aspiro a presidir reafirma su vocación atlántica (...) y se propone iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza». *Diario de Sesiones del Congreso*, 18 de febrero de 1981, n. 143, p. 9157.

<sup>1010</sup> Notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca tras una conversación con Manuel Fraga, AGUN/JPL/263/048/1.2. Estas notas contienen varias de las ideas que después aparecen en el borrador mecanografiado del día 11 de febrero de 1981.

<sup>1011</sup> II Borrador, «A dónde se va», enviado el 11 de febrero de 1981 a D. Leopoldo Calvo-Sotelo y a D. Manuel Fraga, AGUN/JPL/263/048/1.3.

<sup>1012</sup> Manuel Fraga cita esos encuentros y conversaciones en sus memorias, *En busca del tiempo servido*..., pp. 231-232.

Entre las notas manuscritas se lee un «No llegar hasta 83», que pudo ser una petición de Fraga o bien una consideración de UCD, aunque más adelante, sin embargo, aparece un «No anticipar», que revela que no fue un punto claro en la negociación<sup>1013</sup>. En esta línea, además de un pacto de no agresión entre los dos partidos durante la campaña, propusieron crear un grupo de trabajo bilateral «para el estudio de un nuevo sistema electoral general que tenga en cuenta los intereses comunes». Contaban también con incorporar a Minoría Catalana en estos trabajos, con las miras puestas no sólo en las elecciones generales sino también en las primeras autonómicas en Galicia<sup>1014</sup>.

Un segundo punto del acuerdo era «un nuevo ejercicio del poder e información», tanto en la gestión de ayuntamientos y diputaciones como en el uso de medios de comunicación. El tercer punto era el plan legislativo, que se acordaría entre ambos grupos y establecería cauces de control a través de una comisión de seguimiento. Entre las notas manuscritas de Pérez-Llorca aparece una mención a las dos leyes más polémicas del momento, que se iban a ver afectadas: «Divorcio y LAU, esperar»<sup>1015</sup>. En el plano legislativo también aceptaban el «*agreement to disagree*»: acordar estar en desacuerdo en aquellos puntos que fuese necesario<sup>1016</sup>. El cuarto y último punto de aquel pacto parlamentario contemplaba la posibilidad de introducir en el Consejo de Ministros a «una persona independiente», que gozase de la confianza de los líderes de ambos grupos políticos<sup>1017</sup>.

Pero la historia volvió a repetirse: el proyecto fracasó. Por una parte Fraga consideró que la propuesta «No contiene, por desgracia, más que vaguedades inaceptables»<sup>1018</sup>, y por parte de UCD, la debilidad interna del partido volvió a ser el factor determinante para rechazar el pacto con la derecha: «se perdían votos en el Parlamento, no ya electoralmente» indica Pérez-Llorca aludiendo a la posible marcha del sector socialdemócrata<sup>1019</sup>. Esa era la gran dificultad que les impedía tanto pactar como cohesionar su propio grupo: no

---

<sup>1013</sup> Notas manuscritas de José Pedro Pérez-Llorca tras una conversación con Manuel Fraga. AGUN/JPPL/263/048/1.2.

<sup>1014</sup> II Borrador, «A dónde se va», AGUN/JPPL/263/048/1.3, p. 2.

<sup>1015</sup> Nota-esquema manuscrita de Pérez-Llorca del documento del 11 de febrero, AGUN/JPPL/263/048/1.3.

<sup>1016</sup> II Borrador, «A dónde se va», AGUN/JPPL/263/048/1.3, p. 2.

<sup>1017</sup> *Ibíd.*, p. 3. Esto aparece también mencionado en las memorias de Fraga sobre las conversaciones de septiembre de 1980, lo que refuerza la idea de que se recuperaron los términos de aquel acuerdo fracasado entonces.

<sup>1018</sup> En su entrada del día 11 de febrero de 1981 Manuel Fraga escribe: «Pérez-Llorca me entrega, por fin, un papel de vagas propuestas. No contiene, por desgracia, más que vaguedades inaceptables», *cfr. En busca del tiempo servido...*, p. 232.

<sup>1019</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015.

podían continuar solos pero tampoco «mal acompañados». Estaban en un callejón sin salida.

## El 23F

Llegó la sesión de investidura, el 18 de febrero, que se alargó varios días con el conocido intento de Golpe de Estado que acaeció el día 23. Leopoldo Calvo-Sotelo pronunció su discurso «con gran empaque, buena dicción, serenidad y aplomo», aunque, como no se privaron de señalar algunos medios, también con algo de «frialdad»<sup>1020</sup>. Era conocido el poco carisma mediático del candidato, especialmente en comparación con Suárez, pero, como era habitual en él, Calvo-Sotelo suplió acudiendo bien preparado y con un discurso sólido. En el escaño se encontraba flanqueado a su izquierda por Gutiérrez Mellado y Suárez, y a su derecha por Pérez-Llorca y Fernández Ordóñez, que le habían ayudado activamente en la preparación del programa. La primera votación no le dio la mayoría necesaria y la segunda, el 23 de febrero, fue interrumpida por el asalto al Congreso del Teniente Coronel Tejero. Las imágenes televisivas de los hechos aún dejan ver, no sólo la decidida actitud de Suárez y de Gutiérrez Mellado, sino también la de Leopoldo Calvo-Sotelo y los ministros citados, los primeros en emerger tras ver la actitud de Suárez y mantenerse desde entonces silenciosamente erguidos y expectantes en el escaño<sup>1021</sup>. Aquellas horas de incertidumbre y angustia estuvieron agravadas para Pérez-Llorca por la presencia en la sala de su mujer, quien desde la tribuna asistía a la ceremonia y a quien él podía ver desde su asiento. Horas que, entre otras muchas preocupaciones y cuestiones, trajeron también a su mente el recuerdo de Julio Cerón<sup>1022</sup>. No se habían vuelto a ver desde su detención tras la Huelga General de 1959. A su llegada al Ministerio de Exteriores, Pérez-Llor-

<sup>1020</sup> El discurso fue notablemente alabado por los centristas, calificado por la oposición de «marcadamente derechista», y desde la derecha Fraga le acusó de cobardía por no haberse decantado claramente por la derecha. Cfr. *El País*, 19 de febrero de 1981, p. 11; «Una intervención más que aceptable», *Diario 16*, 19 de febrero de 1981, p. 6; «Un discurso lúcido, claro, sobrio, realista, valiente y esperanzador», *ABC*, 19 de febrero de 1981, portada.

<sup>1021</sup> «El asalto de Tejero al Congreso el 23F de 1981», archivo fílmico de RTVE: <http://www.rtve.es/alcarta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/asalto-tejero-congreso-23-1981/392929/>. Apareció también reflejado en las crónicas de los periodistas que asistieron: «El parlamento encañonado» y «La noche de las metralletas largas», URBANO, Pilar, *ABC*, 24 de febrero de 1981, p. 7, y 25 de febrero de 1981, pp. 4-5; «Ese teniente coronel...», *El País*, 25 de febrero de 1981.

<sup>1022</sup> «La noche del 23 y la madrugada del 24 de febrero de 1981 me acordé mucho de Julio», Necrológica de Julio Cerón escrita por José Pedro Pérez-Llorca: «Hasta en su juicio fue sarcástico», *ABC*, 10 de abril de 2014, p. 63.

ca había iniciado los trámites para reintegrar a Cerón en la carrera diplomática de la que había sido expulsado, lo que se hizo efectivo ese mes de febrero <sup>1023</sup>. La mañana del 24, al ser liberados y tras pasar por su casa y por la Moncloa, Pérez-Llorca acudió a su despacho y allí le escribió una carta, en la que junto con el anuncio de la restitución le escribe:

«Mucho han cambiado las cosas desde entonces y diferentes han sido nuestras respectivas andaduras, pero ten la certeza de que guardo de aquella etapa no solo la amistad, sino la exigencia de la pulcritud en las actuaciones» <sup>1024</sup>.

Curiosos momentos para acordarse del «Felipe» y de Cerón, o quizás no tanto, puesto que ambos habían supuesto para él el inicio de su andadura política, que había dado muchas vueltas desde entonces y que podía haber acabado de manera drástica apenas unas horas antes <sup>1025</sup>.

En otro orden de cosas, el 23F supuso un accidentado inicio para el nuevo Gobierno que, sin embargo, trató de recuperar la normalidad y de reforzar la democracia <sup>1026</sup>. El Gobierno que Leopoldo Calvo-Sotelo formó el 28 de febrero fue un gabinete continuista, bastante respetuoso con los nombramientos hechos por Suárez <sup>1027</sup>. El nombre de Pérez-Llorca, calificado por la prensa como «Hombre fuerte» del nuevo Gobierno, sonó como posible candidato a una vicepresidencia, pero no estaba dispuesto el Ministro a volver a caer sobre un viejo hueso: «No seré vicepresidente..., y si me preguntan qué deseo, diré que seguir donde estoy, en Exteriores», respondió Pérez-Llorca a las incisivas preguntas de Pilar Urbano <sup>1028</sup>. Y ahí le dejó Leopoldo, como Ministro de Exteriores y con un ambicioso proyecto político para España entre las manos.

---

<sup>1023</sup> Orden de 14 de enero de 1981 por la que se reintegra al escalafón de la carrera Diplomática a don Julio Cerón Ayuso, *BOE*, n.º 37, de 12 de febrero de 1981, p. 3212.

<sup>1024</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Julio Cerón, 24 de febrero de 1981, AGUN/ JPPL/ 263/053/1/2

<sup>1025</sup> La vuelta de correo le trajo la respuesta de Julio Cerón el 1 de abril de 1981, no exenta del sarcasmo que le caracterizaba y también de cierta nostalgia: «Me has recordado un pasado que tenía ya olvidado por su lejanía, y no sólo cronológica, puesto que me pilla muy lejos en todos los demás aspectos (...). Esto no quita para que me guste ver la ascensión de tantos conmitones de entonces, entre ellos tú, y, como dices, en muy diversas “andaduras” (...). En fin, la Historia os juzgará, como se dice vulgarmente (me vas a contestar que tú estás al cabo de la calle y que, con ser mucho ser Ministro de Asuntos Exteriores, más todavía te llena el haber sido frentista. Ahí discrepo; yo me siento mucho más satisfecho de haber escrito una sola de mis frases que de haberlo fundado», AGUN/263/053/1/2.

<sup>1026</sup> Después del 23F parece que se reforzaron algunas de las voces que pedían un gobierno de coalición tripartito: UCD-PSOE-CD. Telex de EFE con declaraciones de Óscar Alzaga, Ignacio Camuñas, Luis Apostúa y Antonio Senillosa, AGUN/JPPL/263/038/5/2.

<sup>1027</sup> «El gobierno de Calvo-Sotelo reduce carteras y mantiene la estructura del anterior ejecutivo», *Diario 16*, 27 de febrero de 1981.

<sup>1028</sup> «El candidato», *ABC*, 19 de febrero de 1981, p. 9; «Hombre fuerte del gabinete, José Pedro Pérez-Llorca», *Diario 16*, 27 de febrero de 1981.

## 5.2 LOS «HILOS ROJOS» DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

### La OTAN

La adhesión de España a la organización del Tratado del Atlántico Norte se convirtió en el «hilo rojo» vertebrador de toda la acción del Ministerio de Exteriores en aquellos meses<sup>1029</sup>. Tanto Leopoldo Calvo-Sotelo como su Ministro Pérez-Llorca comprendían que la OTAN era el punto neurálgico para el futuro posicionamiento internacional de España, y que más que un hilo era un trenzado en el que se entrelazaban algunas de las cuestiones más cruciales para la política exterior española del momento<sup>1030</sup>.

El visto bueno de Suárez había sido el pistoletazo de salida para la carrera atlántica, pero aquel había sido un disparo con silenciador. Leopoldo Calvo-Sotelo se encargó de hacerlo público durante su sesión de investidura y lo convirtió así en uno de los aspectos más controvertidos de su gobierno: «La OTAN no fue un tema electoral para nosotros –recuerda Pérez-Llorca– pero lo sabíamos y lo asumimos, aunque no calculamos que la campaña fuese a ser tan fuerte»<sup>1031</sup>. Se les acusó de falta de estrategia, de precipitación y de desarrollar una política exterior ambigua y azarosa<sup>1032</sup>. Como vimos, una de las primeras críticas fue la del socialista Morán, que la calificó de «política del iceberg». El símil con el que Pérez-

---

<sup>1029</sup> La expresión aparece empleada por José Pedro Pérez-Llorca en su escrito sobre «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD» para referirse a los objetivos políticos principales de su ministerio. Seguimos su esquema de prioridades, que coincide en sus líneas generales con el presentado en su programa ante la Comisión de Exteriores en octubre de 1980 y con el programa de investidura de Calvo-Sotelo, para elaborar este epígrafe. Somos conscientes de que apenas se pueden dar unas pinceladas de la ingente labor política y diplomática, de muy distinto signo, que se realizó a lo largo de esta etapa con numerosos países. Por ello nos limitamos a resaltar lo que fueron prioridades de la gestión política de José Pedro Pérez-Llorca al frente del Ministerio. Cfr. *Veinticinco años del reinado de S.M. Don Juan Carlos I*.

<sup>1030</sup> Sobre la prioridad de la OTAN Leopoldo Calvo-Sotelo declararía años más tarde: «A pesar de ser yo el hombre que había estado negociando con la Comunidad, me daba cuenta de que para centrar la posición española era más importante la OTAN que la Comunidad. Porque era más definitorio, porque la Comunidad tenía entonces tanto contenido económico que el contenido político se difuminaba un poco. Pero la OTAN tenía un contenido estrictamente político y yo creía que España debería instalarse definitivamente en Occidente: estamos donde están los países de Occidente, para hablar de seguridad, de defensa. Yo sí quería, y lo dije en el discurso de investidura, dar un golpe que encajara la política exterior española en su sitio, y creo que esto se hizo», PREGO, Victoria, *Presidentes*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000, p. 156.

<sup>1031</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1032</sup> Como reflejan las obras de VILLAR, Francisco, *La transición exterior de España, del aislamiento a la influencia*, y ARMERO, José Mario: *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.

Llorca le respondió en esa ocasión describe lo que, en efecto, fueron sus dos años al frente la cuestión atlántica:

«Estamos simplemente en una nave que debe ser conducida, que va a un rumbo determinado, aunque la circunstancia de los tiempos y los mares obliguen a ir trazando alteraciones para respetar el rumbo final previsto. Es una nave cuyas singladuras están fijadas y en la que, en cualquier caso, se va a contar con toda la tripulación, se va a contar con todo el pasaje y no se va a dejar de avisar a tiempo»<sup>1033</sup>.

La política exterior española de aquellos años tuvo un objetivo y un rumbo claros: su anclaje en el escenario político e institucional de Europa y Occidente. Por el camino, corrientes y obstáculos diversos les obligaron a maniobrar para reconducir la marcha y llegar a buen puerto. A fin de cuentas, como ya había aclarado su predecesor en el cargo: «no se hace la política internacional que se quiere sino la que se puede»<sup>1034</sup>. Y esto ya lo había experimentado Pérez-Llorca en la conducción de otra nave aún más pesada que la de la política exterior<sup>1035</sup>.

## Razones para una alianza

Antes de su llegada al Ministerio en septiembre de 1980, nada había empezado a prepararse de cara a una pronta adhesión<sup>1036</sup>. A la conversación con el Presidente le siguió otra con el Ministro de Defensa, Agustín Rodríguez-Sahagún, quien apoyó la idea y dio su visto bueno al inicio de unas tareas en las que su Ministerio también estaba implicado. Pasar a formar parte de la OTAN era un camino de doble vertiente: la primera era la adhesión política a la Alianza y la segunda la integración en el sistema militar de cooperación. Aunque ambas fases iban parejas, y ni el Gobierno de UCD ni la OTAN contemplaron una sin la otra para el caso español, la labor de Pérez-Llorca se centró más específicamente en la primera, que era además condición *sine qua non* para la segunda. Con este fin se creó una Comisión Interministerial entre

---

<sup>1033</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 84, 2 de diciembre de 1980, p. 4295.

<sup>1034</sup> SALAS LÓPEZ, Fernando de, «El proceso de integración de España en la OTAN», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 3, n.º 1, 1982, p. 139.

<sup>1035</sup> Respecto a la decisión de entrar en la OTAN Pérez-Llorca ha sostenido siempre que «Pocas operaciones políticas fueron tan meditadas, anunciadas y debatidas. Las ratificaciones ocurrieron en un periodo relativamente corto, pero esto no fue improvisación sino eficacia». Cfr. «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD»..., p. 123.

<sup>1036</sup> Sí que se habían producido algunas conversaciones y acercamientos oficiales entre los Mandos Atlánticos y miembros de las Fuerzas Armadas Española. Cfr. POWELL, Charles T., *El amigo americano...*, pp. 301-306.

Exteriores y Defensa que comenzó a funcionar a partir de marzo de 1981<sup>1037</sup>. Para los preparativos iniciales el Ministro se apoyó en dos de sus colaboradores: Juan Durán-Loriga, Director General de Europa y Asuntos Atlánticos, y Carlos Fernández Espeso, subdirector general para asuntos de seguridad del mismo departamento<sup>1038</sup>. Un tercer y estrecho colaborador fue Nuño Aguirre de Cárcer, embajador en Bruselas, que por su proximidad a la sede central de la OTAN en la capital belga fue un importante nexo de unión con los principales mandatarios de la Alianza y con los representantes de los distintos países atlánticos<sup>1039</sup>.

Los primeros trámites implicaron un estudio exhaustivo de los intereses españoles, del estado de la Alianza y del diseño de la estrategia a seguir. Entre diciembre de 1980 y junio de 1981, Carlos Fernández Espeso y Juan Durán-Loriga ayudaron al Ministro a desbrozar el camino para alcanzar la adhesión. Las principales cuestiones que afloran sus informes y que estaban estrechamente vinculadas a la decisión de la OTAN eran las siguientes<sup>1040</sup>:

a) En primer lugar la relación con Estados Unidos. El 21 de septiembre de 1981 vencía el Tratado de Amistad y Cooperación entre los dos países. Para muchos, entre los que se encontraba el Ministro Pérez-Llorca, los términos y condiciones de ese tratado, que había sido renovado por última vez en 1976, eran desfavorables para España, estaban obsoletos y no garantizaban su defensa<sup>1041</sup>. La naturaleza de este acuerdo era fruto de una situación de anormalidad histórica que ya estaba superada, por lo tanto, la nueva relación bilateral debía establecer-

<sup>1037</sup> Informe: Consideraciones sobre nuestra entrada en la OTAN, febrero de 1981, AGUN/JPL/263/076/1/3.

<sup>1038</sup> Juan Durán-Loriga había conocido a José Pedro Pérez-Llorca cuando éste comenzó a trabajar en la secretaría de la Dirección General de Política Exterior en 1965. En sus memorias diplomáticas Durán-Loriga recuerda su relación con el Ministro: «Me confirmó en la dirección general de Europa y me dio un margen grande de confianza. Hombre de inteligencia sutil, el trabajo es para él una necesidad psicológica. Es un pesimista activo. En una de las primeras ocasiones en que despachamos, lo encontré impaciente e irritado. Me aclaró que su talante nada tenía que ver conmigo: necesitaba estar enfadado para trabajar con más fruto. Cuando analizaba una situación y estudiaba la mejor manera de afrontarla partía, en efecto, de la hipótesis de darla por perdida. De allí iba avanzando hacia escenarios menos catastróficos. De esta manera enfocó el proceso político que abocó el ingreso de España en la Alianza Atlántica». DURÁN-LORIGA, Juan, *Memorias diplomáticas*, Madrid, Siddharth Mehta Ediciones, 1999, p. 227.

<sup>1039</sup> A partir de enero de 1981 Nuño Aguirre de Cárcer y el Agregado de Defensa en Bruselas mantuvieron varios encuentros con el General Bernard Rogers, Comandante en Jefe de las Fuerzas Aliadas en Europa, para ir preparando aspectos de la integración militar, y también con Joseph Luns, Secretario General de la OTAN, para tantear el escenario político. Correspondencia de Nuño Aguirre con José Pedro Pérez-Llorca, enero y febrero de 1981, AGUN/JPL/263/077/2.

<sup>1040</sup> Primeros trámites: carpeta con numerosos informes, AGUN/JPL/263/076.

<sup>1041</sup> «Entrar en Europa, elevar al país de categoría, ponerlo donde debíamos estar... prefería eso a esforzarme por volver a vender la novena edición de los convenios bilaterales», entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

se en otros términos, y en concreto dentro del marco de la Alianza Atlántica, cuya misión defensiva era una de sus principales señas de identidad. Por otra parte, la relación bilateral con Estados Unidos, existente desde 1953, demostraba la vinculación efectiva de España con la defensa de Occidente. La entrada en la OTAN y la firma de un nuevo tratado con Estados Unidos no suponían un cambio en la línea política española sino su actualización de acuerdo con la naturaleza de su nuevo sistema político. El mes de septiembre de 1981 era una línea roja en el calendario: «una encrucijada que nos obliga a definirnos»<sup>1042</sup>.

b) Un segundo aspecto era perfilar la integración de España en la Alianza, buscando el equilibrio entre sus propios intereses y las expectativas de los aliados. En los primeros informes del Ministerio ya se menciona que la entrada de España debería conllevar «un reajuste en el esquema orgánico de mandos de la NATO»<sup>1043</sup>. En el esquema entonces vigente de organización de mandos y distribución de la OTAN, el territorio español era el eje divisorio entre el mando atlántico (SACLANT) y el mediterráneo (SACEUR)<sup>1044</sup>. Si España se incorporaba a este esquema, Canarias pasaría a estar en la zona de influencia atlántica bajo mando subordinado portugués, las ciudades de Ceuta y Melilla –por su emplazamiento africano– quedaban fuera del territorio de defensa que delimitaba el punto 6 del Tratado Atlántico, y las islas Baleares, con su proyección mediterránea, se encontraban en la zona del antiguo mando francés en la Alianza, ahora bajo influencia italiana<sup>1045</sup>. La propuesta española fue la creación de una

---

<sup>1042</sup> Informe: «España y la OTAN», AGUN/JPL/263/063/7/7. En otro de los informes, Carlos Fernández-Espeso rechaza la posibilidad de que la OTAN pudiese ser sustituida por un sistema europeo de defensa, argumento esgrimido por los opositores a la Alianza que sí eran favorables a la renovación del Tratado bilateral con Estados Unidos. Esta opción de una defensa de Europa sin los Estados Unidos era muy querida por la URSS. Según Fernández-Espeso, la opción de un Sistema europeo de defensa «sigue teniendo cero posibilidades de realización (...)». Para ello haría falta crear una estructura política europea integrada para asumir gobiernos de crisis, y la creación de un arsenal europeo. No parece viable». Informe Secreto: Aspectos sobre la eventual accesoión de España al Tratado del Atlántico Norte y subsiguiente participación en el sistema político y militar de la Alianza, 9 de enero de 1981, AGUN/ JPPL/263/076/1/1, p. 2. Otro gran estudio sobre las imbricaciones entre la OTAN y el Tratado: Nota sobre los efectos de la OTAN en la relación bilateral España-EEUU, Carlos Robles Piquer, 19 de agosto de 1981, AGUN/ JPPL/263/077/3/3.

<sup>1043</sup> Informe Secreto, 9 de enero de 1981, «Aspectos sobre la eventual accesoión de España al Tratado del Atlántico Norte y subsiguiente participación en el sistema político y militar de la Alianza», Carlos Fernández Espeso, AGUN/ JPPL/263/076/1/3. Este informe de Fernández Espeso recoge los esbozos iniciales de la estrategia de España.

<sup>1044</sup> SACLANT, con sede en Norfolk (EE.UU.), era la Comandancia Suprema Aliada del Atlántico, dividida en seis mandos subordinados, uno de ellos por Portugal (IBERLANT). SACEUR, era la Comandancia Suprema para Europa, con sede en Shape (Bélgica), y contaba con tres mandos subordinados: el que abarcaba toda la zona mediterránea y los países de Italia, Grecia y Turquía era en Cincshout y estaba liderado por los italianos desde Nápoles.

<sup>1045</sup> Francia abandonó el sistema militar integrado de la OTAN en 1966, dejando de liderar el MEDOC, mando del Mediterráneo occidental.

nueva unidad de mandos que respetase lo que llamaron su «triple encrucijada geoestratégica», es decir: el eje Canarias-Gibraltar y Baleares<sup>1046</sup>. Este nuevo mando estaría subordinado al mando supremo del Atlántico o del Mediterráneo, al mismo nivel que los dirigidos por Portugal o Italia<sup>1047</sup>. Aunque esto se acordaría en una fase posterior a la adhesión, como muestra de buena voluntad por ambas partes, y para iniciar los preparativos y la comunicación entre ambas, se creó una Comisión de cooperación con la OTAN dentro del Consejo Hispano-Norteamericano<sup>1048</sup>.

c) Gibraltar era un tercer aspecto especialmente delicado a la hora de plantearse la entrada en la OTAN. El contencioso entre España y Gran Bretaña por la soberanía del Peñón se había avivado en la década de los años sesenta ante el proceso descolonizador impulsado desde la ONU. Pero los términos de la negociación y la situación de Gibraltar seguían sin estar claros entre ambos gobiernos. Por este motivo, Fernández Espeso planteó al Ministro la duda de que la entrada en la OTAN fuese compatible con los intereses españoles en Gibraltar: si una de las funciones del pacto Atlántico era la defensa de la integridad territorial de sus miembros «¿cómo suscribirlo en nombre de España, cuando una de las partes lesiona en Gibraltar nuestra identidad?» ¿Cómo ser un aliado de Gran Bretaña o participar en las maniobras de la OTAN en Gibraltar «sin que esa participación no signifique una tácita aceptación de la quiebra de nuestra integridad territorial, aceptación que precisamente correría a cargo de quienes en primer lugar han de amparar la integridad de España, es decir de las Fuerzas Armadas»?<sup>1049</sup>. Para solucionar esta aparente incompatibilidad apuntaron dos opciones: la primera era encontrar una solución bilateral con

<sup>1046</sup> Informes de Carlos Fernández Espeso: Cuestiones sobre la eventual entrada de España en la Alianza, 18 de enero de 1981; Algunos problemas específicos del asunto de España y la NATO, 1 de marzo de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/1.

<sup>1047</sup> Informe. Consideraciones sobre nuestra entrada en la OTAN, febrero de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/3. El autor aconseja también que: «Recién llegados a ella sería más prudente en un principio no adoptar posturas de excesivo protagonismo ni con pretensiones de primera plana» y advertía «Ojo a la posible tentación atlántica de limitar el papel de nuestro país en la Organización al de convertirnos en un enorme campo de entrenamiento de todas las fuerzas que componen la NATO y en una base de resguardo o avituallamiento». Este era, en efecto, uno de los grandes intereses norteamericanos: el secretario de Estado para asuntos europeos declaraba en la sesión de presupuestos para el año 1982 que las bases españolas eran la piedra angular de España en la defensa de Occidente y la primera vinculación de España con el Sistema de defensa Atlántico. Cfr. Doc 156. *Security Assistance, Treaty of Friendship and Cooperation. «Foreign Assistance Request for Fiscal Year 1982»*, 23 de marzo de 1981, Del secretario de Estado para asuntos europeos, *American Foreign Policy*, Doc 156 (vol. 1981).

<sup>1048</sup> Organismo encargado de velar por el cumplimiento del Tratado bilateral de 1976. Hasta la entrada de España en 1982 fue uno de los principales cauces de comunicación entre la Alianza y España. Cfr. España y la Alianza Atlántica. Esbozo de calendario, 31 de enero de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/3.

<sup>1049</sup> Carlos Fernández Espeso: Cuestiones sobre una eventual entrada en la Alianza, 18 de enero de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/1; Juan Durán-Loriga: España, La OTAN y Gibraltar, 31 de marzo de 1981, AGUN/JPPL/263/072/2, p. 7.

Gran Bretaña antes de la adhesión, algo que no vieron muy factible; la segunda consistía en utilizar la entrada en la Alianza como una plataforma de intereses comunes que ayudase a lograr la anhelada vuelta del Peñón a España. Esto se concretaba, por ejemplo, en la creación de un mando militar compartido en el Peñón o en la posibilidad de que Gibraltar se englobase dentro del nuevo mando español<sup>1050</sup>. Aunque no se dejó de trabajar en la primera, se escogió la segunda<sup>1051</sup>.

d) La entrada en las Comunidades Europeas también se vinculaba con la Alianza. Aunque los procesos de integración eran independientes todos comprendían que eran parte de la misma política de definición española y de anclaje en el mundo occidental. Además, el camino ya iniciado para adherirse a las CEE era una de las muchas «razones de coherencia» a las que aludía el Ministro para defender la necesidad de integrarse también en la OTAN. Había que aprovechar esa dinámica de intereses y coincidencias que podía ayudar en ambas direcciones<sup>1052</sup>.

---

<sup>1050</sup> «En el diálogo con la OTAN con que habría de iniciarse el proceso de adhesión, habría de quedar clara la participación española en la estructura de mandos de la Alianza. Cabe pensar en la creación de un mando en el Estrecho de Gibraltar a cuyo frente estaría un oficial general español. Situar el Cuartel general en Rota. (...) El Peñón pasaría a ser una base subalterna a la atlántica del estrecho al frente de la cual habría un español. Esto cambiaría las perspectivas del problema de Gibraltar al tiempo que no dejaría de tener un carácter disuasorio respecto al África del Norte. Necesario un entendimiento previo hispano-británico». Juan Durán-Loriga: España, La OTAN y Gibraltar, 31 de marzo de 1981, AGUN/JPPL/263/072/2, p. 7. «La entrada de España en la Alianza significa un hecho nuevo, que produce un cambio de situación y que pone en marcha una nueva dinámica de intereses, lo cual suscita posibilidades de solución adicionales. Se trataría de que Gibraltar y la NATO, en vez de interferirse mutuamente, se ayudasen mutuamente. He aquí algunos materiales para la construcción de esta línea (...)». Carlos Fernández Espeso: Cuestiones sobre una eventual entrada en la Alianza, 18 de enero de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/1.

<sup>1051</sup> Tan solo un día después de la entrada en la OTAN, José Pedro Pérez-Llorca respondía así en una entrevista: «Respecto a Gibraltar creo que es una cuestión clara. Es evidente que en este país desde hace mucho tiempo se ha seguido una política internacional de cualquier tema, incluido este, que renuncia al uso de la fuerza. Vale aquí esta frase conocida de que Gibraltar no vale una guerra. Siendo así que renunciamos al uso de la fuerza, nuestra política de recuperación del Peñón –que es una política nacional– tiene que ser una política de creación de intereses comunes e inserción en ámbitos compartidos de inicio de una dinámica que pueda traer a cabo la recuperación del Peñón. En ese sentido, el ingreso en la Alianza Atlántica y el ingreso en el Mercado Común, son el cuadro en el que se puede prefigurar que puedan culminar esas negociaciones. Y esta es la mejor táctica posible si uno –como ha hecho este país hace mucho tiempo– excluye el recurso de la fuerza en esta cuestión. Entrevista en «España a las ocho», 31 de mayo de 1982, AGUN/JPPL/263/037/3. 3.

<sup>1052</sup> En su informe del 18 de enero Fernández Espeso remarcaba además el interés de Estados Unidos en la incorporación española y en la influencia que este tenía sobre los miembros de la CEE; también señalaba la falta de lógica que podrían percibir los aliados europeos si optaban por la CEE y desdeñaban a la OTAN cuando ambas organizaciones partían de un mismo cimiento: la solidaridad europea. El Presidente de las Comunidades Europeas, Roy Jenkins, también les había indicado que países como Alemania, Inglaterra o Francia consideraban importante una declarada actitud de España ante la OTAN: «Anti-NATO o a favor de la neutralidad podría jugar en nuestra contra, encontraría recelos en determinados miembros de la CEE, quizá en los más pesados e importantes». Cfr. Cuestiones sobre la Eventual entrada de España en la Alianza Atlántica, Carlos Fernández Espeso, AGUN/JPPL/263/076/1/1; Anexo en la carta de Nuño Aguirre a José Pedro Pérez-Llorca, 21 de octubre de 1981, AGUN/JPPL/263/077/2.

Por último, otro gran aspecto de esos preparativos del Ministerio fue la clarificación de los trámites para la adhesión. Entrar en la Alianza era un proceso de doble estrategia: exterior e interior. La exterior llevaba consigo una intensa actividad diplomática: para formar parte de la OTAN era preciso recibir una invitación de los quince países que en aquellos momentos la integraban, pero para recibirla, España tenía que enviar previamente una «señal» que garantizase la autenticidad y formalidad de sus deseos de adhesión<sup>1053</sup>. Si España aceptaba la invitación, los parlamentos de los países miembros debían ratificar esta inclusión. Cuando se obtuviesen las aprobaciones necesarias, España pasaría a considerarse miembro de pleno derecho de la Alianza Atlántica.

A comienzos de 1981 los colaboradores de Pérez-Llorca le recomendaron una primera ronda de contactos con los gobiernos de los distintos países aliados, aunque debería ser una ronda discreta y preferiblemente a partir del mes de abril, una vez que finalizasen las sesiones de la Conferencia de Seguridad y Cooperación: «para que no se nos acuse de provocación»<sup>1054</sup>. Contaban con el apoyo de Estados Unidos y de la República Federal Alemana, así como con el del Secretario General de la OTAN, Joseph Luns, que «es un entusiasta de nuestra entrada y puede darnos muy buenos consejos sobre las negociaciones con los distintos gobiernos»<sup>1055</sup>. El embajador Nuño Aguirre de Cárcer ya había iniciado con él los contactos en Bruselas.

La estrategia interna comprendía las consultas a los líderes de las restantes fuerzas políticas españolas, la celebración de un debate parlamentario y obtener la aprobación de las Cortes<sup>1056</sup>. Una vez más, Pérez-Llorca se encontró con una polémica por el procedimiento. El artículo 94 de la Constitución contemplaba la adhesión a tratados internacionales que no implicasen una cesión de soberanía o de competencias. El Gobierno tuvo que argumentar que este era

---

<sup>1053</sup> Desde las embajadas estadounidense y británica les llegaron al menos dos propuestas de estrategia para la adhesión en las que en nombre de los aliados les recomendaban que esa «indicación formal española» fuese lo más inequívoca posible. Procedimiento para la adhesión a la OTAN. Papel entregado a la Dirección General de Europa por la Embajada de los EE.UU., 21 de mayo de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/3, y Proyecto inglés de procedimiento de ingreso, 18 de agosto de 1981, nota de Carlos Fernández Espeso, AGUN/JPPL/263/076/1.4.

<sup>1054</sup> Informe: España y la Alianza Atlántica. Esbozo de calendario, 31 de enero de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/3. Existía una gran oposición, especialmente instigada por los soviéticos, a una posible ampliación de la Alianza. Hasta el momento las sedes de la CSCE habían sido países neutrales, España había pedido ser la sede de la presente conferencia y en Madrid eso era utilizado por los detractores de la Alianza para impedir que España diese durante esos meses pasos hacia la OTAN. Sobre el desarrollo de estas sesiones, el capítulo de Javier RUPÉREZ «Un ensayo de occidentalismo», en su libro: *España en la OTAN, relato parcial*.

<sup>1055</sup> Informe: España y la Alianza Atlántica. Esbozo de calendario, 31 de enero de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/3.

<sup>1056</sup> *Ibíd.*

el caso de la OTAN, pues desde la oposición se alzaron voces que pedían una tramitación por el artículo 93, a través de una Ley Orgánica y, sobre todo, que se celebrase un referéndum consultivo amparándose en que aquella era una «decisión política de especial trascendencia», opciones que el Gobierno descartó<sup>1057</sup>. La creciente campaña de oposición a la OTAN, liderada por el PSOE y el PCE, fue muy pronto otro de los elementos de la estrategia interna que precisó de los mayores esfuerzos y de la creación de una Comisión de información, dirigida desde Presidencia, que muy pronto puso en marcha una campaña «para vender la OTAN»<sup>1058</sup>.

### Primeros acercamientos diplomáticos

El 18 de marzo de 1981 José Pedro Pérez-Llorca mantuvo su primera reunión con Joseph Luns, aprovechando el viaje que hizo a Bruselas para cerrar una de las sesiones de la Conferencia negociadora con las Comunidades Europeas. Luns se mostró optimista sobre las disposiciones del resto de los aliados a recibir a España, y le aseguró que la actitud no se había visto afectada por el 23F. Fue también muy claro en lo referente a Gibraltar y a la cuestión territorial Española: el problema de Gibraltar no se trataría en las negociaciones, pues era un problema bilateral y debería quedar totalmente al margen. No habría problemas en las peticiones españolas respecto a Canarias y las Islas Baleares, pero Ceuta y Melilla se encontraban fuera del ámbito de protección de la OTAN y no se iba a modificar el Tratado. No era esta una excepción: la isla de Malta o las antillas neerlandesas eran ejemplos similares de territorios aliados fuera del área defensiva. Pérez-Llorca acogió sus indicaciones y aceptó que la integración de los mandos militares españoles en la estructura de la OTAN se estudiase en una fase posterior a la adhesión. Lo único que preocupó al Ministro fue el plazo que Luns estimó para que la entrada de España fuese efectiva: un año<sup>1059</sup>.

---

<sup>1057</sup> Artículo 92.1 de la Constitución Española de 1978: «Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos».

<sup>1058</sup> ARIAS, Inocencio F., *Los presidentes y la diplomacia. Me acosté con Suárez y me levanté con Zapatero...*, p. 115. El autor, también protagonista implicado en los hechos, reconocerá después que en este campo «El gobierno perdió la batalla de la imagen» (p.119). «Todo lo referente a la presentación informativa del tema OTAN está siendo coordinado por Presidencia del Gobierno y más concretamente por la Secretaría de Estado para la Información», carta de José Pedro Pérez-Llorca a Jaime de Urzaiz, 29 de septiembre de 1981, AGUN/JPPL/263/005/4/2.

<sup>1059</sup> Nota de Juan Durán-Loriga a Pérez-Llorca sobre la conversación del día 18, 28 de marzo de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/4.

Un año era mucho tiempo para el delicado equilibrio en el que vivía el gobierno centrista, en un año la oposición podía hacer cristalizar el sentimiento anti-OTAN, en un año podían perder apoyos en el parlamento, en un año podían no estar ya en condiciones de ratificar<sup>1060</sup>. El Ministro comprendió que era ahora o nunca: era preciso iniciar la ronda de conversaciones con los países aliados e insistir en la necesidad de abreviar los plazos<sup>1061</sup>. Comenzaron entonces los contactos, con más o menos sigilo, con el objetivo de tantear el terreno. La discreción que rodeó a estos encuentros entre Pérez-Llorca y los representantes extranjeros no se debió solo a las habituales medidas de prudencia, sino también a lo que Durán-Loriga calificó como un estado de «círculo vicioso»: «La OTAN quiere estar segura antes de invitar a España de la firmeza de la decisión española. España no quiere solicitar la invitación sin la convicción de que ninguno de los países le va a dar problemas»<sup>1062</sup>. Como constató el Ministro de Exteriores, algunos países se mostraban recelosos ante la actitud previa que había mostrado España, y otros se mostraban preocupados por la división interna que existía en el país ante la cuestión atlántica.

Los países que inicialmente catalogaron como más «difíciles» fueron Dinamarca, por la proverbial «frialidad nórdica», Bélgica, por contar con un ala izquierda socialista anti-OTAN, Holanda, por la corriente pacifista que incluía al Gobierno y a la oposición, e Islandia, por contar con un partido comunista en el poder. Grecia, Turquía, Canadá, Noruega y Luxemburgo se incluyeron entre los no problemáticos, a pesar del conflicto greco-turco que dividía a la Alianza<sup>1063</sup>. Con Italia se debatían entre la seguridad y la inquietud, lo mismo que con Francia, pues aún seguían muy vivos los efectos del «giscardazo», amén de la particular relación que Francia mantenía con la Alianza<sup>1064</sup>. Con Gran Bretaña pesaba la cuestión gibraltareña, y respecto a Portugal en los in-

---

<sup>1060</sup> Meses atrás ya se preveía la necesidad de hacer frente a un fuerte movimiento de opinión en contra de la OTAN: «La incorporación [a la OTAN] es de esperar que resulte víctima de una de las campañas de opinión más feroces que ha padecido proyecto gubernamental alguno desde la instauración de la democracia (...) Es preciso comprometer a la mayor parte de la Opinión Pública nacional. Como afirman los propios altos funcionarios de la OTAN, la necesidad y operatividad del pacto entraña cuestiones de complejidad técnica suficientemente profundas como para estar en desventaja frente a la demagogia a la hora de un eventual referéndum». Informe de Javier Rupérez, «Proyecto de Campaña de Imagen sobre la incorporación de España a la OTAN», noviembre de 1979, AGUN/JPPL/263/086/1, p. 5.

<sup>1061</sup> Nota de Juan Durán-Loriga, 29 de mayo de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/6.

<sup>1062</sup> Nota de Juan Durán-Loriga, Posible escenario para la adhesión de España a la Alianza Atlántica, 3 de abril de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/3.

<sup>1063</sup> Informe de Juan Durán-Loriga, Perspectivas políticas de países miembros de la OTAN y actitud sobre el ingreso de España, 13 de julio de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/6.

<sup>1064</sup> «A Francia no le entusiasma que España se inserte en dispositivo militar. A España y a la OTAN tampoco les interesa ingresar “a la francesa”. El Gobierno francés no vetará, pero conviene mantenerle informado», Informe de Carlos Fernández Espeso: Aspectos sobre la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, 9 de enero de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/1.

formes se lee que «hará falta un entendimiento particularmente cuidado» ante el temor del país luso a perder su influencia en la zona atlántica de mandos y a compartir los mandos con España<sup>1065</sup>. La República Federal Alemana y Estados Unidos eran los aliados más sólidos, a quienes decidieron solicitar su ayuda, aunque, como aclara el autor del informe, «No conviene presentar a España de la mano de Estados Unidos» por la adhesión debía presentarse como «un gesto fundamentalmente europeo», dada la fuerza que estaba cobrando el anti-americanismo en España<sup>1066</sup>. Esto fue lo que les llevó a inclinarse hacia la RFA. Como recuerda Pérez-Llorca, «El Gobierno alemán nos apoyó muchísimo, yo creo que fue el mayor aliado», y muy especialmente el Vicecanciller Genscher<sup>1067</sup>.

A pesar de ello, y aunque pareciese mantenerse en un segundo plano, Estados Unidos fue sin duda el gran impulsor de la entrada española<sup>1068</sup>. La llegada del presidente Reagan supuso un giro en la política exterior norteamericana y el impulso de una nueva estrategia «para ganar la guerra» a los soviéticos. Dentro de este proceso, el fortalecimiento de la Alianza era un bastión clave y la entrada de España supondría un refuerzo moral, político y estratégico para el bloque occidental<sup>1069</sup>. Este nuevo planteamiento fue expuesto por el Secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig, en la reunión del Consejo Atlántico en Roma el 4 de mayo de 1981. En esta reunión Haig calificó la posible incorporación española como «interés prioritario, esencial para la

---

<sup>1065</sup> «Portugal: declaraciones públicas de gobernantes y militares, siempre favorables al ingreso en la OTAN. Temen sin embargo que su papel quede oscurecido por nuestra participación, y desearía que a España se le atribuyesen misiones mediterráneas y no atlánticas. Conviene estar al habla con Lisboa». *Ibíd.*

<sup>1066</sup> Carlos Fernández Espeso: Aspectos sobre la eventual adhesión de España a la Alianza, AGUN/JPL/263/076/1/1; Juan Durán-Loriga, Esquema para el planteamiento del tema atlántico al Secretario de Estado norteamericano, abril 1981, AGUN/JPL/263/077/3/2.

<sup>1067</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1068</sup> Estados Unidos también se apoyó en la RFA para impulsar la modernización española de las Fuerzas Armadas. Como también recuerda Pérez-Llorca: «Ellos (EE.UU.) tenían la obsesión, lógica, de que en España no se produjera una de las siguientes tres cosas: una disgregación territorial, que entonces veían no con poco recelo, ningún desorden institucional, ni mucho menos un peligro de sistema comunista. En ese sentido, la experiencia portuguesa fue decisiva para conformar la política americana hacia España, y para aclarar las ideas de algunos en España. En ese sentido ellos practicaron una política a través de Willy Brandt, con el partido socialdemócrata hegemónico, de consolidación de la democracia en España y de apoyo estratégico al Partido Socialista. Más que como opción concreta, específica, como capaz de absorber los votos que podían haberse llevado la formación del Partido Comunista». Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 10 de septiembre de 2010, AGUN/JPL/263/083/4.

<sup>1069</sup> «The NATO Alliance is the bedrock and the anchor of American foreign policies», indicó Haig en la rueda de prensa que siguió al encuentro. Esta es la perspectiva que también le hicieron entender a España y que reflejan algunos de los informes del Ministerio. Doc 158: “US Perspective on the North Atlantic Council Meeting”. Transcript of a Press Conference by the Secretary of State (Haig), Rome, May 5 1981. *American Foreign Policy*, Doc 158 (vol. 1981).

OTAN, para Europa y para España». El resto de ministros secundaron el planteamiento americano y se mostraron conformes y «entusiastas»: España tenía la puerta abierta, sólo tenía que empujarla<sup>1070</sup>. En los meses siguientes se sucedieron los viajes y las visitas que les confirmaron la actitud favorable de todos los gobiernos aliados, a pesar incluso de las precauciones de algunos de sus líderes<sup>1071</sup>.

En un informe fechado el 13 de julio de 1981 se da cuenta de la actitud de cada uno de los países tras la ronda negociadora y tan sólo aparecen dos notas de inquietud: una ante el conocido recelo Portugués y otra con Grecia, donde se lee que: «el Gobierno griego ratificó su total apoyo a la adhesión española. La única dificultad puede constituir la llegada del PASOK al Gobierno después de las legislativas»<sup>1072</sup>. Las elecciones griegas se celebrarían a finales de septiembre y las autoridades de la OTAN advirtieron a España que la victoria del partido de Papandreu «podría presentar problemas»<sup>1073</sup>. La ronda de consultas internas entre los líderes de las fuerzas políticas españolas tampoco había deparado sorpresas: Santiago Carrillo manifestó su rotundo no a la OTAN y a las bases, lo mismo hizo Felipe González tras un tenso almuerzo con Pérez-Llorca en el que quedó claro que no habría acuerdo posible con los socialistas. Miquel Roca pidió retrasar las gestiones y el debate nuclear, y, en

---

<sup>1070</sup> Nota de Juan Durán-Loriga, «Planteamiento del posible ingreso de España en la reunión atlántica de Roma», 8 de mayo de 1981, AGUN/JPL/263/076/1/6, p. 16, y acta de la Comisión *ad hoc* de coordinación con la OTAN, 12 y 13 de mayo de 1981: «El ingreso de España ya no constituye una cuestión», les dijo el General Bowman en nombre de la Alianza, «Antes algunos países nórdicos y pequeños de la Alianza cuestionaban la pertenencia (en términos políticos) de España a Europa, ahora, tras la evolución de los últimos seis años, España estaba plenamente aceptada por la OTAN», AGUN/JPL/263/077/3/3.

<sup>1071</sup> En sus viajes secretos a Dinamarca y Noruega Pérez-Llorca recuerda la insistencia del ministro de exteriores noruego, Frydenlund, que deseaba que Felipe González le diese también el sí y la prudencia con la que finalmente comunicó a Pérez-Llorca que aprobaba la entrada española. Los daneses lo hicieron durante un brindis y el noruego en un café en su casa de Oslo: «Los socialdemócratas daneses y noruegos no querían, por supuesto, romper la unanimidad respecto a España pero tenían algunos escrúpulos basados en sus dudas sobre la firmeza de la democracia Española, en el deseo de ser solidarios con los socialistas españoles y en el temor a provocar algún zarpazo del oso ruso, que hibernaba tan cerca de ellos», recuerda Juan Durán-Loriga, que acompañó al Ministro Pérez-Llorca en su visita a los países nórdicos en junio de 1981. DURÁN-LORIGA, Juan, *Memorias diplomáticas...* pp. 256-267; entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1072</sup> Informe de Juan Durán-Loriga, Perspectivas políticas de países miembros de la OTAN y actitud sobre el ingreso de España, 13 de julio de 1981, AGUN/ JPL/263/076/1/6, p. 2.

<sup>1073</sup> La situación de Grecia dentro de la OTAN era delicada. En 1974 había abandonado la organización militar por lo que consideró una actitud pasiva de sus miembros ante la invasión de Chipre por Turquía, también miembro aliado. Había vuelto a reincorporarse en octubre de 1980 pero el partido de la Nueva Democracia, entonces en el poder, veía con inquietud los próximos comicios y el ascenso de Papandreu. «Papandreu tiene una actitud ambigua respecto a la OTAN de la que quisiera dejaran de formar parte los Estados Unidos. La obsesión del PASOK es el peligro turco, que constituye para él la principal amenaza». *Ibíd.*

líneas generales, el PNV y Coalición Democrática se mostraron favorables a la adhesión<sup>1074</sup>.

El Ministro decidió entonces que había llegado la hora de romper «el círculo vicioso». La reunión de Roma y las conversaciones bilaterales con los aliados les habían proporcionado las suficientes garantías para iniciar los trámites en el Parlamento español y conseguir la aprobación de las Cortes antes de que terminase el año. Iniciar estos trámites y celebrar los debates antes de haber recibido ninguna invitación formal de la Alianza suponía invertir el orden «lógico» del proceso, algo que además les convertía también en blanco fácil para las críticas de la oposición, cada vez más beligerante<sup>1075</sup>. Pero precisamente por ello tenían que darse prisa. La fuerza de la campaña que había iniciado el PSOE y la propia debilidad interna de UCD fueron dos factores que determinaron la decisión final del Ministro, que consideraba que «Si esto se sigue deteriorando, llegaremos sin oxígeno»<sup>1076</sup>. Pérez-Llorca decidió adelantar los trámites internos y, una vez conseguida la aprobación de las Cortes, solicitar la invitación a Bruselas, así estarían en disposiciones de depositar el instrumento de adhesión tan pronto como todos los países lo ratificasen, con un poco de suerte, en el primer semestre de 1982<sup>1077</sup>. Si, por el contrario, esperaban a que todos los parlamentos aliados cerrasen sus trámites para iniciar ellos los suyos corrían el riesgo de perder la mayoría necesaria en las Cortes: el año que había previsto Luns era mucho tiempo. El 20 de agosto el Consejo de Ministros acordó la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte. Solicitaron el dictamen preceptivo al Consejo de Estado, que despejó las dudas sobre la idoneidad del artículo 94 de la Constitución y el procedimiento a seguir, y el 30 de agosto la solicitud de aprobación se depositó en las Cortes<sup>1078</sup>. El proceso estaba oficialmente en marcha.

---

<sup>1074</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015; documentación sobre la posición de los partidos políticos en el tema atlántico, AGUN/JPPL/263/076/2/6.

<sup>1075</sup> Nota de Juan Durán-Loriga, «Posible “escenario” para la adhesión de España en la Alianza Atlántica». En la estrategia ahí diseñada el orden propuesto era: consultas internas con los grupos políticos, primeros sondeos con la OTAN y países miembros, debate en el parlamento español, envío de «señal» a Bruselas, recibir la invitación y petición de autorización de las Cortes Españolas. En ese informe se plantean también por primera vez la posibilidad de invertir el orden para conseguir cuanto antes la autorización de las Cortes y emplearla en el momento en el que todos los aliados ratificasen el protocolo de invitación. 3 de abril de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/3. Formalidades del ingreso de España en la OTAN, 29 de mayo de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/3.

<sup>1076</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1077</sup> En otro de los documentos se menciona el día del 15 de marzo de 1982 como posible fecha para tener resueltas tanto la entrada en la Alianza como el nuevo texto del tratado bilateral.

<sup>1078</sup> Consejo de Ministros: Solicitud dictamen Consejo de Estado sobre la adhesión, 19 de agosto de 1980, AGUN/JPPL/263/041/2/3; Informe del Consejo de Estado, 27 de agosto de 1981, AGUN/JPPL/263/076/2/3. José Pedro Pérez-Llorca: envío de la petición autorización a las Cortes, 29 de agosto de 1981, AGUN/JPPL/263/076/2.

## El debate atlántico

Las reacciones al paso dado por el Gobierno no se hicieron esperar. La mañana del 7 de septiembre se personó en el Palacio de Santa Cruz el representante de Negocios extranjeros de la URSS en España, Igor S. Iavnov, que solicitó ser recibido por el Ministro. El mensajero soviético les entregó un memorándum de la URSS dirigido España en el que expresaba la preocupación por los cambios que la entrada de España en la OTAN ocasionaría en el escenario europeo y por sus posibles repercusiones. En estas circunstancias la URSS declaraba que, tanto ella como sus aliados, se veían «obligados a sacar las conclusiones adecuadas y considerar la posibilidad de dar los pasos correspondientes»<sup>1079</sup>. Ante la amenaza contenida en estas palabras, Pérez-Llorca convocó de nuevo a Ivanov y le devolvió el memorándum, al tiempo que le hacía ver lo inadmisibles de la injerencia soviética: «La URSS se equivoca al tratar de manera injusta al Gobierno español, que representa a un pueblo amante de la paz, soberano, independiente y orgulloso», le aclaró<sup>1080</sup>.

Las relaciones hispano-rusas no atravesaban entonces sus mejores momentos, Pérez-Llorca y Leopoldo Calvo-Sotelo habían implicado un nuevo estilo político alejado de la ambigüedad mostrada por Suárez en estas materias<sup>1081</sup>. España no sólo había hecho caso omiso a las recomendaciones de no inclinarse hacia la Alianza, sino que se había posicionado junto a ella ante la cuestión polaca y afgana<sup>1082</sup>. Además, el Ministro había impulsado una serie de medidas destinadas a revisar los acuerdos comerciales con la URSS que se materializaron en la restricción de la presencia soviética en territorio español, la revisión de las Cartas Boado e incluso en la expulsión de algunos diplomáticos soviéticos acusados de actividades ilegales<sup>1083</sup>. «Con todo ello se ha crea-

<sup>1079</sup> Memorándum Soviético, en Nota de la Dirección General de Política Exterior para Asuntos Atlánticos, de Juan Durán-Loriga, 8 de septiembre de 1981, AGUN/JPPL/263/077/3/6.

<sup>1080</sup> *Ibíd.*

<sup>1081</sup> En una de las notas que exploran la relación entre la URSS y España, Juan Durán-Loriga define esa política previa como «una posición de cautela dentro de una clara y obvia hostilidad». Nota para Sr. Ministro. Actitud soviética ante el ingreso de España en la Alianza, AGUN/JPPL/263/077/3/6.

<sup>1082</sup> En abril de 1981 el Secretario de Estado norteamericano Alexander Haig visitó España. Entre las notas preparatorias de la conversación que mantuvo con él Pérez-Llorca se encuentra el acuerdo por el cual, en caso de que la URSS invadiese Polonia, el Ministro de Asuntos Exteriores español acudiría a Bruselas para celebrar consultas con sus homólogos de los países aliados, en orden a diseñar una respuesta a la agresión soviética. Esquema para el planteamiento del tema Atlántico al Secretario de Estado Norteamericano, 6 de abril de 1981, AGUN/JPPL/263/077/3/2. Durante las sesiones de la CSE que se estaban celebrando en Madrid la representación española también se había opuesto al intento soviético de introducir en la Conferencia una declaración contra la ampliación de las Alianzas. Cfr. Actitud soviética ante el ingreso de España en la Alianza, AGUN/JPPL/263/077/3/6.

<sup>1083</sup> El 5 de marzo de 1981 Pérez-Llorca había elevado al Consejo de Ministros una propuesta para restringir el alcance de las Cartas Boado, acuerdo comercial entre España y la URSS firmado en 1967 y

do una situación especialmente hosca entre Madrid y Moscú», le había advertido meses antes Durán-Loriga<sup>1084</sup>. La tensión fue patente en la XXXVI Asamblea de las Naciones Unidas, celebrada entre el 23 y el 27 de septiembre de 1981, donde el Ministro de Exteriores español y el soviético mantuvieron una conversación que Durán-Loriga recogió en sus memorias:

«El encuentro no marchó bien, Gromyko parecía estar incómodo y entreveraba el diálogo con comentarios con sus colaboradores, en los que se debieron decir de nosotros cosas poco simpáticas. Estos comentarios no fueron por supuesto traducidos por el funcionario soviético encargado de la interpretación. Al despedirse se lanzó Pérez-Llorca en ruso, aunque con entonación gaditana, a una larga parrafada. No contaban los dignatarios soviéticos con que el ministro español supiese su lengua y se miraron con estupor. José Pedro nos aclaró más tarde que sus breves estudios de ruso en la Escuela diplomática le habían permitido emitir un rosario de expresiones amables, aunque no había entendido lo que nuestros embromados interlocutores se habían dicho entre ellos»<sup>1085</sup>.

Afortunadamente, según recuerda el propio Ministro, la sesión terminó mejor de lo esperado y Gromyko le confió personalmente que la URSS no se opondría a la entrada de España en la OTAN: «A partir de ahí el tema con la URSS se terminó»<sup>1086</sup>.

No eran los soviéticos los que le quitaban el sueño al Ministro de Exteriores, más bien era el panorama interior el que le preocupaba. Había que preparar la intervención ante las Cámaras y la oposición ya había demostrado que no se lo iba a poner fácil al Gobierno. Ni siquiera Coalición Democrática, que era favorable a la OTAN, estaba dispuesta a darles «un cheque en blanco»

---

que permitía el paso de barcos soviéticos por aguas Canarias con fines comerciales. La presencia de los soviéticos en aguas españolas se encontraba en «una situación ambigua e indefinida» sobre la que el Ministro se apresuró a ejercer un control, pues mucho más que barcos comerciales transitaban por aguas españolas, y los indicios hablaban de una base soviética clandestina en Canarias. Aunque el Consejo de Ministros no dio su aprobación para denunciar las Cartas Boado sí que proporcionó al Ministro una autorización verbal para que, en colaboración con otros ministerios implicados, se tomaran las medidas precisas para controlar la presencia y las actividades soviéticas en suelo español. La denuncia de las Cartas Boado tuvo finalmente lugar en 1983, con el gobierno socialista. Los términos de las Cartas Boado y las notas con las iniciativas del Ministro, AGUN/JPPL/263/060/8.

<sup>1084</sup> El Director General para Asuntos Atlánticos, en otra nota dirigida al Ministro dos días después, definía también la nota soviética como «brutal memorándum» e indicaba que «el memorándum no encaja en el papel de la diplomacia sino en el de la propaganda». Cfr. Nota para Sr. Ministro, Actitud soviética ante el ingreso de España en la Alianza Atlántica, 10 de septiembre de 1980, AGUN/JPPL/263/077/3.6; y Esquema para el planteamiento del tema Atlántico al Secretario de Estado Norteamericano, 6 de abril de 1981, AGUN/JPPL/263/077/3/2.

<sup>1085</sup> DURÁN-LORIGA, Juan, *Memorias diplomáticas...*, p. 249.

<sup>1086</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

para la adhesión<sup>1087</sup>. Los preparativos se centraron en un profundo estudio argumental con el fin de clarificar las razones y conveniencias de una decisión cada vez más enmarañada por los efectos de la campaña que lideraba el PSOE y por la complejidad de algunas cuestiones<sup>1088</sup>. Los temas más delicados seguían siendo la situación de Ceuta y Melilla, el acuerdo sobre Gibraltar y la cuestión de las armas nucleares<sup>1089</sup>. Esta última no solo era uno de los argumentos más esgrimidos por los opositores a la OTAN para insistir en los riesgos y el belicismo de la Alianza, sino que desde la propia Organización atlántica se miraba con inquietud la postura española: «La desnuclearización parcial (o completa) de España tendría efectos fatales en los demás países», le indicó Luns a Nuño Aguirre en Bruselas<sup>1090</sup>. Países como la RFA o Italia, que también lidiaban con una férrea presión antinuclear en su territorio, temían que si España se convertía en un nuevo miembro esgrimiendo estas condiciones ellos se verían presionados para revisar las suyas. Los aliados acababan, además, de acordar recientemente la instalación de nuevas fuerzas de teatro en suelo europeo, y así se lo hicieron saber a España<sup>1091</sup>.

<sup>1087</sup> En octubre de 1981 se hicieron públicas las enmiendas de los distintos grupos a la decisión del Gobierno de solicitar el permiso de las Cortes para la adhesión a la OTAN. Tan sólo Coalición Democrática, el PNV y algunos miembros del grupo Mixto, además de UCD, no hicieron una enmienda a la totalidad de la propuesta. Enmiendas Parlamentarias, AGUN/JPPL/263/076/2/4 y 2/5.

Por su parte, Carlos Robles Piquer, como Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, había mantenido varias conversaciones con Manuel Fraga para un «proyecto de resolución concurrente de ambas cámaras sobre la adhesión a la OTAN». Fraga pedía que el Gobierno aportase garantías concretas en las cuestiones de defensa, Ceuta y Melilla, Gibraltar y las CEE, y les indicaba también que la votación en el Pleno no sería «un cheque en blanco sobre las modalidades de adhesión», sino que posteriores decisiones a este respecto deberían ir acompañadas de debate parlamentario. Carta de Carlos Robles Piquer a José Pedro Pérez-Llorca tras un encuentro con Fraga, 9 de septiembre de 1981, y nota sobre el «Proyecto de resolución concurrente», tercer borrador, enviado por Robles Piquer al Ministro, AGUN/JPPL/263/076/2/6.

<sup>1088</sup> Entre esos documentos que sintetizan y estudian las cuestiones más problemáticas del momento destacan los informes de Carlos Fernández-Espeso y Juan Durán-Loriga conservados en el archivo AGUN/JPPL. Un estudio detallado sobre el informe «25 argumentos contra la OTAN» de Eugenio Bregolat, y el pensamiento de Leopoldo Calvo-Sotelo: PÉREZ LÓPEZ, Pablo, «Leopoldo Calvo-Sotelo y 25 argumentos contra la OTAN», en *Estudios en homenaje al profesor Celso Almuíña*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2016, pp. 485-505.

<sup>1089</sup> Sobre la cuestión del posible almacenamiento nuclear en España, una de las más polémicas y argumento frecuentado por la oposición, los informes revelan que desde el Ministerio contemplaban la posibilidad de seguir en España la misma línea que mantenían otros países de la OTAN que tampoco albergaban armamento nuclear en su territorio. No era la nuclearización una obligación de la Alianza, eso sí, desde el Ministerio consideraban imprescindible «reservarse en todo momento la libertad para cambiar de política si los intereses de seguridad así lo aconsejan». Cfr. «Algunos aspectos de la Cuestión España – NATO». Informe de Carlos Fernández Espeso, 3 de septiembre de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1.1.

<sup>1090</sup> Nota de Nuño Aguirre a José Pedro Pérez-Llorca dando cuenta de una reunión convocada por Joseph Luns, 14 de septiembre de 1981, AGUN/JPPL/263/077/3.5.

<sup>1091</sup> Todo esto en un momento en el que desde Estados Unidos se estaba impulsando un relanzamiento estratégico que, entre otras cosas, contemplaba la instalación de nuevo armamento y misiles en el teatro europeo. Cfr. «Algunos aspectos de la cuestión España-NATO», informe de Carlos Fernández Espeso, 3 de septiembre de 1981, AGUN/JPPL/263/076/1/1.

Al Gobierno español le alarmaba también el creciente desprestigio ante la opinión pública. La campaña informativa sobre la OTAN que habían iniciado a comienzos de año sufrió un duro revés ante un reportaje emitido en Televisión Española que ofreció una imagen de la Alianza Atlántica apocalíptica y catastrófica. «Realizado por un guionista del PSOE no les habría salido mejor» comentaron atónitos varios ministros ante el director de la Oficina de Información Diplomática<sup>1092</sup>. Aquella fue la gota que colmó el vaso y que terminó por hacer que José Pedro Pérez-Llorca pidiese a Leopoldo Calvo-Sotelo un relevo en la dirección general de RTVE, iniciativa a la que se sumaron otros miembros del Gobierno, entre ellos Pío Cabanillas, que había sido uno de los impulsores de Fernando Castedo como director de RTVE. Castedo fue sustituido por Carlos Robles Piquer, hombre de confianza del Ministerio y a quien Pérez-Llorca le había confiado meses atrás la cuestión bilateral con Estados Unidos<sup>1093</sup>. No fue este un incidente aislado: en marzo de 1980 Nuño Aguirre ya había alertado al Ministro de la posibilidad de que se estuviesen produciendo ciertas filtraciones «desde la casa» a entornos cercanos al PSOE<sup>1094</sup>. Esto terminó por ocasionar la marcha de algunos funcionarios y, entre ellos, uno de los colaboradores de Pérez-Llorca: Carlos Fernández Espeso, que, con mayor o menor ingenuidad, había contribuido a la polémica anti-OTAN<sup>1095</sup>.

De manera paralela a estos trabajos del «frente interno» prosiguieron las conversaciones con los países aliados. En este contexto Estados Unidos

---

<sup>1092</sup> Inocencio Arias describe así el suceso: «La sorpresa llegó con un largo reportaje dedicado especialmente al asunto; el panorama no era alentador, el espectador obtenía la conclusión de que la entrada acarrearía un riesgo mayor para su integridad física que el que existía hasta el momento. El documental terminaba con una secuencia antológica: una orgía de misiles, llamaradas, hongos atómicos caían sobre diversas localidades mientras sonaba apocalípticamente el canto funerario *Dies Irae*», ARIAS, Inocencio F., *Los presidentes y la diplomacia...*, p. 117.

<sup>1093</sup> Lo sucedido, corroborado por José Pedro Pérez-Llorca en la entrevista del 4 de noviembre de 2015, está también mencionado por Carlos ROBLES PIQUER en sus memorias: «la exigencia de mi jefe y ya amigo, el ministro Pérez-Llorca, de que se produjera un relevo en la Dirección General de RTVE, desde donde –de acuerdo con los criterios entonces defendidos por el PSOE– se obstaculizaba día a día en nuestra opinión pública su labor en pro de nuestro ingreso en la OTAN, por lo que él creía necesario prescindir de Castedo», cfr. *Memoria de cuatro Españas*, Planeta, Barcelona, 2011, p. 474. Fernando Castedo había pertenecido al Partido Popular en sus orígenes, aunque eran conocidas por todos sus simpatías hacia la izquierda y sus discrepancias con el Gobierno. «Fernando Castedo: “Mi dimisión supone la quiebra de la transición democrática de RTVE”», Entrevista en *El País*, 25 de octubre de 1981.

<sup>1094</sup> Telegrama de Nuño Aguirre a José Pedro Pérez-Llorca, 8 de abril de 1981. El motivo había sido la filtración del encuentro mantenido entre Luns y Pérez-Llorca el 18 de marzo, que trascendió a la prensa y dio lugar a equívocos con los países atlánticos, AGUN/JPPL/ 263/063/7/6.

<sup>1095</sup> José Cuenca, que sucedió a Juan Durán-Loriga en la Dirección General de Europa cuando este fue trasladado a la embajada de Bonn, recuerda en sus memorias que Fernández Espeso redactó lo que llamaron «El libro blanco de la OTAN», un largo y detallado informe que desde el Ministerio se dio orden de mantenerlo en secreto y que poco después supieron que había llegado a manos de Fernando Morán. CUENCA, José, *De Suárez a Gorbachov. Testimonios y confidencias de un embajador*, p. 163.

firmó con España una prórroga de ocho meses en el vencimiento del tratado bilateral: el objetivo era esperar a que España estuviese dentro de la OTAN <sup>1096</sup>. Las negociaciones bilaterales con Gran Bretaña sobre el restablecimiento de las comunicaciones con el Peñón seguían su curso, pero era preciso negociar con los británicos los términos con los que Gobierno presentaría ante las Cortes la situación de Gibraltar en relación con la OTAN. Aún había muchos cabos sueltos y los ingleses querían que se aprovechara la coyuntura para anunciar la fecha de aplicación de la declaración de Lisboa, pero desde el Ministerio español no querían dar la falsa impresión de que la apertura de la verja era una moneda de cambio para entrar en la Alianza <sup>1097</sup>. Como les había indicado Luns, aquello era una cuestión bilateral que debería de resolverse al margen, lo que ahora buscaba España era que Gran Bretaña se mostrase favorable a la posibilidad de crear un mando compartido en el Peñón. Una intensa acción diplomática a tres niveles, Pérez-Llorca con Carrington, Juan Durán-Loriga con el embajador británico en España Richard Parsons, y desde Bruselas Nuño Aguirre con el representante británico en la OTAN, dio como resultado un «acuerdo de lenguaje» por el que Gran Bretaña se mostraba conforme a que España obtuviese el mando de la zona occidental del Mediterráneo, en la que se incluía el Peñón, y aceptaba una rotación de los mandos en él. Y también aceptaban, como aclaró el Ministro ante la Cámara, que «La entrada de España en la Alianza no implica ni el olvido, ni la congelación, ni el abandono de la reivindicación histórica, ni el reconocimiento de ninguna otra soberanía» <sup>1098</sup>. Todo se concretaría una vez que España engrosase las filas aliadas.

El domingo 18 de octubre, en la orilla opuesta del Mediterráneo se cumplieron los temores aliados: el PASOK ganó las elecciones y la Grecia de Papandreu se sumó a la lista de «pendientes» que España debía solucionar para su entrada en la OTAN. Hasta el último momento no supieron muy bien a qué

---

<sup>1096</sup> Nota para el Sr. Ministro de la Secretaría de Estado para Asuntos Exteriores, «La adhesión a la OTAN y la negociación bilateral. Conversaciones con Todman, prórroga Tratado de Amistad», 20 de agosto de 1981. Fue Carlos Robles Piquer quien se encargó de negociar con el embajador estadounidense la prórroga. Todman le informó de que Estados Unidos estaba «haciendo todo lo posible para acelerar el ingreso de España» y restó importancia a los temores españoles ante una victoria del PASOK griego, AGUN/JPPL/263/077/3/3.

<sup>1097</sup> Nota de Juan Durán-Loriga a José Pedro Pérez-Llorca el 9 de septiembre de 1981 dando cuenta de una conversación mantenida con el embajador británico Parsons, AGUN/JPPL/263/077/3/2.

<sup>1098</sup> «El ingreso de España en la Alianza Atlántica no supone en modo alguno que abandonemos la reivindicación histórica del Peñón. Este extremo ha quedado perfectamente claro en las conversaciones mantenidas con la Gran Bretaña». Nota Preparación del tema de Gibraltar en el debate Atlántico, 27 de agosto de 1981, AGUN/JPPL/263/072/2. Palabras de Pérez-Llorca en su intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso el 6 de octubre de 1981, *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisiones, n.º 41, p. 1809.

atenerse pero la actitud recelosa hacia la Alianza del nuevo Primer ministro griego les hizo temer alguna maniobra obstructionista<sup>1099</sup>. Pérez-Llorca pidió ayuda a Francia, uno de los primeros países que fueron visitados por el líder griego, con el fin de asegurar que «Papandreu no rompa la solidaridad atlántica y se invite a España»<sup>1100</sup>. Holanda también se desmarcó en aquellos meses de otoño: el ministro de Negocios Extranjeros y miembro del partido socialista, Van der Stoel, declaró que el estado de la opinión pública en España, así como la división política respecto al tema de la OTAN y la cuestión de los enclaves atlánticos en las islas Canarias, eran temas que su gobierno quería clarificar antes de otorgar su voto afirmativo a la entrada de España<sup>1101</sup>.

En este estado de cosas se sucedieron los debates en las Cortes generales. El primero fue el largo debate en la Comisión de Exteriores, entre el 6 y el 8 de octubre de 1981, donde el Ministro abordó todas las cuestiones que rodeaban a la adhesión, incidió en la dimensión política de la Alianza y definió sus potencialidades como un «paso en la dirección de Europa» y la «renovación de la relación de seguridad con Occidente»<sup>1102</sup>. La oposición insistió en la neutralidad como alternativa, pidió un referéndum y que se tramitase la adhesión como una Ley Orgánica. Felipe González calificó el proceso de «satelización» de España e indicó que con ello perdería su independencia y se mermarían sus actuales relaciones exteriores con otros países. Para los debates de ratificación en el Pleno del Congreso y del Senado, programados para los días 27 de octubre y 26 de noviembre, el Gobierno contaba con los votos afirmativos de Minoría catalana, el PNV, Coalición Democrática, y los de la propia UCD, aunque también habían tenido que asegurar los votos del ala socialdemócrata de Fernández Ordóñez, que se mostraba algo reticente<sup>1103</sup>. El PSOE mantuvo su actitud beligerante, anunció una recogida de firmas para pedir el referéndum y se convocaron varias manifestaciones bajo el conocido lema de «OTAN, de entrada no». Más que la falta de apoyos necesarios en las Cámaras, lo que el

---

<sup>1099</sup> Nuño Aguirre había escrito a Pérez-Llorca comunicándole este temor de algunos aliados ante la posible victoria del PASOK. Carta, 7 de octubre de 1981, AGUN/JPPL/263/077/2.

<sup>1100</sup> Confiaban en que Francia mostraría ahora la solidaridad que no había mostrado en el caso de las Comunidades Europeas. «España y la OTAN: los últimos pasos», otoño 1981, AGUN/JPPL/263/063/7.5; Ceuta y Melilla, y «Papandreu» eran las gestiones pendientes que anotaban el 21 de noviembre de 1981. AGUN/JPPL/263/064/11.

<sup>1101</sup> Entrevista a Van der Stoel, 26 de octubre de 1981, documentación sobre Holanda en la carpeta «Ratificación del protocolo, países», AGUN/JPPL/263/076/1/6. Pérez-Llorca recuerda que invitaron al ministro de exteriores holandés a la sesión de la Comisión de Exteriores en el Parlamento y esta visita resolvió el asunto.

<sup>1102</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, 6 de octubre de 1981, n.º 41, p. 1807.

<sup>1103</sup> Informe del 3 de septiembre de 1981 sobre el tema PSOE-OTAN y la actitud de Fernández Ordóñez. En dossier: «Perlas para el ministro: PSOE y OTAN», 1981, AGUN/JPPL/263/063/2.

Gobierno temía era la imagen que éste pudiese proyectar a Europa y la influencia que ejerciese sobre las reticencias de algunos de los aliados <sup>1104</sup>. El objetivo con el que los centristas subieron aquellos días a las gradas fue el de intentar simplificar y desdramatizar el debate <sup>1105</sup>. Y llegaron bien pertrechados: los ecos en prensa de aquellas jornadas resaltan la buena preparación del Gobierno y, muy en especial, las intervenciones de Leopoldo Calvo-Sotelo en su discurso, así como el debate entre el Ministro Pérez-Llorca y Santiago Carrillo sobre la cuestión de los bloques. El líder comunista les acusó de proyectar una «imagen angelical de la OTAN» y de alimentar los bloques en vez de superarlos, a lo que el Ministro le respondió incidiendo en la diferencia entre ambos bloques y, muy en concreto, en la naturaleza del occidental, al que iban a adherirse:

«Usted puede criticar al señor Reagan, y entre otras cosas puede hacerlo porque está en un país libre que, para seguir siéndolo, quiere seguir en la Alianza Atlántica. Pero es evidente que en ningún país de los del otro bloque se puede criticar al señor Breznev que, además, no ha sido precisamente elegido por los ciudadanos» <sup>1106</sup>.

En la polémica cuestión territorial el Gobierno se opuso a la opción de pedir una modificación del Tratado de Washington para modificar los límites del espacio de defensa atlántico e incorporar así a Ceuta y Melilla. El Gobierno no lo consideró necesario ante la existencia de otros artículos del Tratado que ya mencionaban la defensa de la «integridad territorial» de los Estados miembros: las ciudades españolas en territorio africano no iban a estar nunca desprotegidas al ser una parte irrenunciable de España <sup>1107</sup>. Otro de los motivos para esta decisión, que no fue explicitado pero sí que aparece entre los documentos de estudio, era el deseo de simplificar al máximo los trámites de entrada y la oposición de los aliados a cualquier modificación del texto <sup>1108</sup>. Las Cámaras dieron finalmente su aprobación al Gobierno para efectuar la accesión aunque la acompañaron de las ya conocidas condiciones: el Gobierno se comprometía a no almacenar armas nucleares, aunque se reservaba el derecho a tomar las decisiones oportunas previa autorización de las Cortes, se comprometía a velar en las negociaciones con la Alianza por la seguridad de todo el

---

<sup>1104</sup> Documento sobre cuestiones pendientes ante la entrada en la OTAN, 21 de noviembre de 1981, AGUN/JPPL/263/076/ 1.6.

<sup>1105</sup> *Ibíd.*

<sup>1106</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 28 de octubre de 1981, n.º 192, p. 11385.

<sup>1107</sup> Nota de Carlos Fernández Espeso sobre Ceuta y Melilla, 1 de octubre de 1981, AGUN/JPPL/263/077/3/4; Informe: España y la OTAN, Ceuta y Melilla, AGUN/ JPPL/263/063/7/7.

<sup>1108</sup> OTAN, Gibraltar y Ceuta y Melilla, AGUN/JPPL/263/077/3/2.

territorio nacional, por recuperación de Gibraltar y por asegurar las negociaciones con las CEE <sup>1109</sup>.

El 28 de noviembre José Pedro Pérez-Llorca escribió a Joseph Luns enviándole la esperada «señal» española: estaban «en disposición de recibir favorablemente la invitación» y constitucionalmente autorizados para adherirse a la Alianza Atlántica cuando llegase el momento <sup>1110</sup>. Escribió también a los restantes miembros de la Alianza, en sus palabras se percibe el temor a un posible retraso en los procedimientos y a sus efectos en la opinión pública española:

«The consolidation of our democratic system requires our entry into both the EEC and NATO. With regard to the first, the slowness of the process is causing uneasiness in the public opinion. As to the second, Spaniards would simply not understand a rebuff or even a delay. I would be most grateful for all you could do to explain to the allies that even a minor delay could catalyse a hostile reaction in Spain out of wounded national pride. And this would swell a neutralist current that would suit Soviet interest, besides having other possible adverse effects» <sup>1111</sup>.

Los aliados, sin embargo, estaban en aquellos momentos más preocupados por el panorama griego. El 1 de diciembre Alexander Haig volvió a ejercer el liderazgo en la Alianza y escribió al resto de los aliados calificando la actitud griega de insolidaridad ante España e instando a todos los países a iniciar contactos con Papandreu a través de sus embajadas para tratar de reconducir la situación <sup>1112</sup>. Los resultados no fueron tranquilizadores. Cinco días más tarde, el embajador británico, Parsons, entregó a Pérez-Llorca unas notas en las que recogía la reacción griega a sus esfuerzos de mediación: Papandreu rechazaba responder sobre la cuestión española e indicaba que aquello era algo a debatir en la próxima reunión del Consejo Atlántico, convocada el 10 de diciembre en Bruselas. El Gobierno británico había insistido ante el Primer ministro griego, haciéndole ver las consecuencias que su actitud tendría en el seno de la Alianza y haciéndole notar aquello era una decisión libre y soberana de España. Papandreu le comentó entonces que había estado en contacto con Felipe González y que conocía el panorama interior español en este aspecto. Le aclaró al

---

<sup>1109</sup> Texto de la autorización por las Cortes Generales para la adhesión del Reino de España al Tratado del Atlántico Norte, 29 de octubre de 1981, AGUN/JPPL/263/041/2/3.

<sup>1110</sup> Carta del Ministro de Asuntos Exteriores de España, D. José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo al Secretario General de la OTAN, Joseph Luns, Madrid, 28 de noviembre de 1981, AGUN/JPPL/063/1.

<sup>1111</sup> Cartas del Ministro de Asuntos Exteriores José Pedro Pérez-Llorca a Alexander Haig, Hans Dietrich Genscher, Lord Carrington, Claude Cheysson y Emilio Colombo, 26 de noviembre de 1981, AGUN/JPPL/263/063/1.

<sup>1112</sup> Carta del Secretario de Estado norteamericano Haig a todos los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN, 1 de diciembre de 1980, AGUN/JPPL/263/064/5.

embajador británico que no tenían intención de bloquear nada ni de buscar la confrontación en la Alianza pero que, al mismo tiempo, la OTAN debería detenerse a considerar las demandas griegas. Además, dijo para terminar, no comprendía totalmente por qué la Alianza daba tanta importancia a la entrada de España, puesto que no era un área crítica en la confrontación este-oeste <sup>1113</sup>.

Así las cosas, el 10 de diciembre se reunió el Consejo Atlántico en Bruselas y se presentó el protocolo de invitación al Reino de España <sup>1114</sup>. Las miras de todos estaban puestas en aquellos países que habían mostrado alguna objeción: el representante holandés indicó que su gobierno ratificaría el ingreso español pero que «este dependería de que no hubiese un cambio en la situación política española» <sup>1115</sup>, Portugal ratificó su apoyo decidido a la entrada de España, y el ministro de exteriores griego, Yannis Haralambopoulos, insistió en que su país no tenía intención de bloquear a España pero expuso sus reservas a que la entrada española modificase el sistema de mandos de la Alianza: tampoco ellos querían cambios. La petición sorprendió a los asistentes, que minutos antes habían oído decir al representante griego que Grecia se estaba planteando un «desenganche» de la Alianza ante los persistentes problemas con Turquía <sup>1116</sup>. El protocolo de invitación fue firmado por todos pero, simbólicamente, al culminar el acto, la delegación griega no aplaudió <sup>1117</sup>.

España llegaba en un momento tan oportuno como difícil para la Alianza: tres días después se decretaba el estado de guerra en Polonia, la amenaza soviética estaba más presente que nunca y Estados Unidos pidió de nuevo la

<sup>1113</sup> Notas entregadas en mano al Sr. Ministro el sábado 5 de diciembre de 1981 por el embajador británico Parsons a las 19.00 h. AGUN/JPPL/263/063/1. Alexander Haig escribió también a Pérez-Llorca dando cuenta de las gestiones con Papandreu de quien al parecer también han obtenido su palabra de que Grecia no bloqueará a España. Sin embargo «dice compartir la preocupación española sobre la reserva griega en el último minuto, aunque les asegura que harán todo lo posible para encontrar una solución y proporcionarles una cálida bienvenida», 3 de diciembre de 1981, AGUN/JPPL/263/071/1.

<sup>1114</sup> Protocolo de invitación, AGUN/JPPL/263/077/2.

<sup>1115</sup> Acta de la Reunión Comisión *ad hoc* de coordinación con la OTAN, 11 de diciembre de 1981, AGUN/JPPL/263/077/3/3.

<sup>1116</sup> *Ibíd.*, pp. 8-9.

<sup>1117</sup> Nota de conversación en Bruselas de José Pedro Pérez-Llorca con Alexander Haig el 11 de diciembre de 1981, de la Dirección General de Política Exterior para Europa y asuntos atlánticos, AGUN/JPPL/263/077/3/3. En esa misma conversación Haig le expresó su satisfacción ante la firma del protocolo, algo que dijo haber estudiado y propugnado cuando trabajaba para Kennedy en la Casa Blanca en 1963. Indicó al Ministro de Asuntos Exteriores que había hablado con varias autoridades de la OTAN, así como con los representantes británicos, alemanes y franceses para comenzar los contactos y el aleccionamiento de los militares españoles. Mostró también su disposición a ayudar a España con la cuestión de la CEE hablando con el ministro francés; aunque eran ajenos a ella consideraba que el ingreso en la OTAN «no podría dejar de ayudar a su ingreso en la CEE». Sobre la cuestión del Tratado de Amistad entre los dos países: «Haig, en tono jocosos, dijo que esperaba que el Gobierno español no se europeizase hasta el punto de olvidarse de la relación con Washington», a lo que Pérez-Llorca le respondió que relación bilateral completaba la multilateral.

colaboración de todos para evitar una división interna entre ellos, plantar cara a los soviéticos y mantener la ofensiva en Europa<sup>1118</sup>. España, aún sin ser miembro de pleno derecho, fue invitada a adherirse a las medidas de emergencia que tomó el Consejo Atlántico ante la crisis internacional abierta por la cuestión polaca<sup>1119</sup>.

## En busca de la ratificación

«Una ardua tarea en un tiempo limitado», así describió José Pedro Pérez-Llorca la fase de ratificaciones en los parlamentos de los estados aliados<sup>1120</sup>. En esos primeros meses del año 1982 se entrecruzaron los hilos de la política interior –una UCD con sus apoyos mermados y cada vez más imposibilitada para el Gobierno–, con los hilos de la diplomacia exterior, entre los que se contaron importantes episodios de aquellos años de segunda guerra fría, como la ley marcial polaca, la guerra de las Malvinas y la creciente tensión en Centroamérica. Gestionar los intereses de España en este complejo entramado de relaciones y conflictos internacionales para conseguir llegar a tiempo a la OTAN continuó siendo la tarea prioritaria del Ministro. En palabras de Pérez-Llorca: «Cada ratificación reflejó la situación política y la especialidad de las relaciones con la Alianza Atlántica de los diversos países, todo un pluriverso»<sup>1121</sup>. De manera simultánea a la acción diplomática, la segunda fase de integración en la Alianza también comenzó su andadura y se propuso el envío de una delegación española para ir estudiando, junto con la Comandancia Suprema aliada, las formas de integración de las Fuerzas Armadas y el papel estratégico de España<sup>1122</sup>.

---

<sup>1118</sup> Los ministros de Defensa aliados reconocieron en ese encuentro del día 10 su preocupación por la intervención soviética en suelo europeo a través de los movimientos pacifistas y su financiación por la KGB. La división generada por Grecia también era un foco de inquietud, sobre todo porque fomentaba la imagen de división interna que la URSS deseaba. Cfr. Acta de la Reunión Comisión *ad hoc* de coordinación con la OTAN, 11 de diciembre de 1981, AGUN/JPPL/263/077/3/3.

<sup>1119</sup> Cfr. *American Foreign Policy*, documento 250 (vol. 1981).

<sup>1120</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD», p. 199.

<sup>1121</sup> *Ibíd.*

<sup>1122</sup> Cartas de Nuño Aguirre, AGUN/JPPL/263/077/2. En un informe elaborado por Allan S. Nanes para el Congreso estadounidense en enero de 1982, «Spanish entry into Nato: status and implications», se describe el papel de España en la OTAN: se mencionaba como su valor fundamental el geoestratégico y la potencialidad de sus bases, contaban con ella para el fortalecimiento del flanco sur de Europa, ante una posible amenaza soviética proveniente de Argelia o Libia, y del Mediterráneo, donde la Alianza estaba especialmente debilitada por el conflicto greco-turco. *Library of Congress, Proquest Congressional, Report No. 82-12 F, CRS-1982-FND-0034.*

Fueron cuatro los países que en esta segunda ronda de trabajos diplomáticos demandaron una mayor atención por parte del Ministro Pérez-Llorca y también del Presidente Leopoldo Calvo-Sotelo, que siguió muy de cerca el proceso. En Italia ocupaba la presidencia de la Cámara de los Diputados Nilde Iotti, miembro del partido comunista italiano y antigua compañera de Palmiro Togliatti, quien hasta su muerte en 1964 había sido Secretario General del Partido Comunista y se había opuesto a la OTAN. Motivos evidentes hacían temer la oposición de la Cámara italiana a un nuevo ingreso en la Alianza o, al menos, la ralentización del proceso. Ello requirió una visita a Roma del Ministro de Exteriores, que finalmente obtuvo la conformidad de Nilde Iotti, aunque a cambio obtuvo una nueva protesta soviética <sup>1123</sup>. Holanda veía crecer su propia polémica interna ante la OTAN: la decisión de instalar 48 euromisiles en su territorio dividía al Parlamento holandés y a la coalición gubernamental, formada por demócratacristianos y socialistas, y no parecían por ello muy inclinados a apresurarse en la cuestión española <sup>1124</sup>. Portugal seguía reclamando la confirmación de que España no iba a obstaculizar los intereses lusos dentro de la Alianza <sup>1125</sup>. El Presidente Calvo-Sotelo dio indicaciones precisas de «no crear problemas de ningún tipo con Portugal», incluso aunque ello implicase que en el diseño final de la participación de España en la cadena de mandos de la OTAN «la estructura de tales mandos no fuese la ideal desde el punto de vista meramente operativo» <sup>1126</sup>. Ya dentro de la OTAN Pérez-Llorca viajó a Portugal para ratificar de nuevo esta actitud española <sup>1127</sup>. A esto se añadió que el país luso fue uno de los últimos en enviar a Washington la ratificación el

---

<sup>1123</sup> Pérez-Llorca recuerda que volvieron a personarse en su despacho los representantes soviéticos, aunque el acto no tuvo mayor trascendencia. Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1124</sup> *El País*, 11 de septiembre de 1981.

<sup>1125</sup> «Greece and Portugal remain concerned about the NATO commands for their regions and both would like assurances that Spanish membership will not lead to an unacceptable division of command responsibility and, in Lisbon's case, a possible loss of status in the Alliance», General CIA Records, National Intelligence Daily (cable), CIA-RDP84T00301R000200010176-1, 19 de abril de 1982.

<sup>1126</sup> Carta de Nuño Aguirre a José Pedro Pérez-Llorca, 15 de enero de 1982, AGUN/JPPL/263/077/2.

<sup>1127</sup> «Reitero, por último, algo que no es necesario pero que hago con mucho gusto, que es la palabra española de que España conoce muy bien cuáles son los intereses, la sensibilidad de Portugal en varios terrenos relacionados con la Alianza misma, muy señaladamente el de los mandos y algún otro, y no tiene ningún propósito, sino todo lo contrario, de solicitar algún tipo de cuestiones que pudieran afectar, directa o indirectamente, a los intereses estratégicos o nacionales de Portugal. Es una cuestión que personalmente y a nivel de Primer Ministro hemos reiterado al Gobierno portugués hace mucho tiempo, desde que España empezó a dar los primeros pasos para entrar en la Alianza, que el Primer Ministro español, en una intervención breve, en su primera intervención ante la Alianza Atlántica hace muy pocos días (...) también reiteró y yo reitero hoy en toda su extensión y en toda su literalidad», palabras de José Pedro Pérez-Llorca en la III reunión del Consejo Hispano-Portugués el 15 de junio de 1982, recogidas en *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores José Pedro Pérez-Llorca (1980-1982)*, publicación de la OID, 1982, AGUN/JPPL/ 263/069/2, p. 215.

viernes 28 de mayo, con el susto añadido de que ese mismo día perdieron la valija con los papeles en el aeropuerto <sup>1128</sup>.

Pero, sin duda alguna, fue Grecia el país que más intranquilizó a José Pedro Pérez-Llorca, que recuerda que «Charalambopoulos» fue el nombre más pronunciado entre los muros del Palacio de Santa Cruz en aquellos meses <sup>1129</sup>. Las comunicaciones fueron constantes y la estrategia un ejercicio de filigrana diplomática. Conocida la actitud griega, el Ministro inicialmente optó por la vía periférica y dejó que fuesen los otros aliados quienes moviesen ficha. Como ya había hecho con Claude Cheysson, el ministro francés, a finales de enero de 1982 Pérez-Llorca escribió a su homólogo alemán, Hans-Dietrich Genscher, con motivo de la visita de Papandreu a Bonn y le indicó que «En Grecia, de momento, no hemos hecho gestiones. Pienso que es mejor que las hagan nuestros amigos y confío mucho en su probada amistad» <sup>1130</sup>. Pero los meses pasaban, las ratificaciones iban llegando a Washington y los griegos no confirmaban. Estados Unidos percibía que aquello era un «chantaje griego» no directamente dirigido contra España, sino contra la Alianza y muy especialmente contra ellos <sup>1131</sup>. Era parte de la crisis interna que tanto agradaba a los soviéticos y que ponía en riesgo la efectividad de la Organización Atlántica <sup>1132</sup>.

En España también eran meses difíciles para el Gobierno, que perdió las elecciones autonómicas en Galicia y Andalucía, al mismo tiempo que sufría la fuga de sus propios parlamentarios. El Presidente estaba cada vez más convencido de la necesidad de disolver las Cortes, ante lo que Pérez-Llorca trataba de disuadirle: sólo quedaba un trámite pendiente, solo les faltaba un papel <sup>1133</sup>. Tenían que resistir, al menos hasta dejar a España anclada en la OTAN, y para ello no tenían tiempo que perder. Como constató el Ministro, el problema griego no era solo Papandreu: su ministra de cultura, Melina Merkóuri, era una de las más opuestas a la OTAN dentro del Gobierno, pero descubrieron su talón de Aquiles y se la ganaron a través del Greco: Pérez-Llorca pidió a Soledad Becerril que iniciase los contactos con su homóloga griega para gestionar una

---

<sup>1128</sup> ÁLVAREZ DE TOLEDO, ALONSO, *Notas a pie de página, memorias de un hombre con suerte*, p. 142.

<sup>1129</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1130</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Hans-Dietrich Genscher, enero de 1982, AGUN/JPPL/263/071/1.

<sup>1131</sup> Acta de la reunión de la Comisión *ad hoc* de coordinación con la OTAN tras la reunión de urgencia del Consejo Atlántico en Bruselas por la crisis polaca, 12 de enero de 1982, AGUN/JPPL/263/077/3/3.

<sup>1132</sup> Grecia tampoco quiso apoyar esta censura al sistema soviético ni las sanciones. Reunión Comisión AD HOC \_ coordinación con la OTAN tras la reunión en Bruselas por tema polaco, AGUN/JPPL/263/077/3/3.

<sup>1133</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

posible exposición en Creta, que él personalmente le había prometido a la Sra. Merkóuri durante una entrevista en Atenas <sup>1134</sup>.

También hubo que ganarse a la oposición, que no estaba dispuesta a favorecer la política del PASOK, aunque finalmente dio su visto bueno a un proceso que ellos mismos habían favorecido antes de su marcha del gobierno el septiembre anterior <sup>1135</sup>. El golpe definitivo llegó del escenario interno español. El PSOE presentó el 28 de mayo de 1982 una proposición no de ley por la que pedían la revisión de la adhesión dada a las Cortes el pasado mes de noviembre. El panorama internacional, muy especialmente tras el estallido de la guerra de las Malvinas, había cambiado mucho, como también había cambiado la situación del Parlamento español tras la marcha de varios diputados de UCD a Coalición Democrática y la marcha de otros tantos con Fernández Ordóñez, que, junto con el resto de miembros del PAD, se habían adherido a la iniciativa socialista <sup>1136</sup>. En unas vertiginosas 48 horas, se consiguió el envío de la anhelada firma griega a Washington, que cerró así las ratificaciones. Luns notificó a España que podía depositar el instrumento de adhesión y el domingo 30 de mayo este fue entregado en el Departamento de Estado en Washington <sup>1137</sup>. Aquel accidentado fin de viaje hizo escribir a Alonso Álvarez de Toledo, entonces encargado de negocios en la embajada de Washington y quien se encargó de entregar el documento de adhesión al Secretario de Estado norteamericano, que España estaba ya en la OTAN «por los pelos» <sup>1138</sup>.

## La culminación de una obra política

La ceremonia oficial de ingreso tuvo lugar el 5 de junio en Bruselas, donde España fue acogida como el decimosexto miembro de la Alianza. Los so-

---

<sup>1134</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Soledad Becerril comunicándole la conveniencia de un encuentro su con su homóloga griega para negociar la exposición: «En el marco de nuestra política europea en general, y muy particularmente, ahora en el de nuestras perspectivas atlánticas, nos conviene mucho, como sabes, estrechar las relaciones con Grecia en todos los campos», 2 de enero de 1982, AGUN/JPPL/263/034/3.

<sup>1135</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015. Algunos informes de la CIA proporcionan una interpretación de la actitud griega acorde con este hecho, indicando que el obstructionismo griego en la Alianza respondía no a una acritud hacia España sino más bien a un «teatro» dirigido hacia su propio frente interno en el país, donde unos y otros le echaban en cara su incoherencia, pues habían sido uno de los partidos más opuestos a la Alianza. General CIA Records, Warning assessment: Western Europe, 17 de diciembre de 1981, CIA- RDP83B01027R000300050005-8.

<sup>1136</sup> Proposición no de ley presentada por el PSOE a la Mesa del Congreso de los Diputados, 28 de mayo de 1982, AGUN/JPPL/263/076/2/6.

<sup>1137</sup> Instrumento de adhesión español, *BOE*, n.º 129, 31 de mayo de 1982, p. 143993.

<sup>1138</sup> ÁLVAREZ DE TOLEDO, Alonso, *Notas a pie de página, memorias de un hombre con suerte...*, p. 137.

cialistas, al igual que el resto de las fuerzas parlamentarias, fueron invitados a la ceremonia de izado de la bandera española en el Cuartel General de la OTAN, invitación que declinaron: «nosotros iremos a arriarla» fue el mensaje que Enrique Mújica comunicó a Pérez-Llorca de parte de Felipe González <sup>1139</sup>. Ambas ceremonias estuvieron llenas de significación, muy en especial para los miembros del Gobierno: tanto Calvo-Sotelo como Pérez-Llorca vieron en aquel momento «la culminación de una obra política» y el cierre de la Transición <sup>1140</sup>. Junto a esto eran conscientes de que ya, en el Gobierno, tenían los días contados. A continuación España acudió por vez primera como miembro de pleno derecho al Consejo Atlántico, donde tuvo ocasión de demostrar la efectiva independencia de su política: en plena guerra de las Malvinas España entraba en la OTAN con una postura contraria a la de gran Gran Bretaña. También en la cuestión de la guerra de Iraq e Irán España dejó oír su voz independiente. Actitud que no dejó de sorprender a los aliados y que dio al Gobierno la oportunidad de demostrar también dentro de casa que la política exterior española seguía tan independiente como siempre <sup>1141</sup>.

Quedaba por delante la decisión de los modelos de integración y la participación en los distintos organismos de la Alianza <sup>1142</sup>. Pérez-Llorca había asegurado que no entrarían en la OTAN «a la francesa», pero cuando se convocaron las elecciones el Ministro quiso paralizar totalmente el proceso y dio garantías a los socialistas, a través de Elena Flores, de que no se formalizaría la integración militar <sup>1143</sup>. El Gobierno ya estaba demasiado débil y no se sentía autorizado para una decisión de esa envergadura. Sin embargo, las rondas ne-

<sup>1139</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, 10 de septiembre de 2003, AGUN/JPPL/263/083/4.

<sup>1140</sup> «Si en algún momento es razonable situar el fin de la Transición política, es entre el viernes 4 de junio de 1982, cuando el Consejo de Ministros, presidido por mí, decide recurrir ante el Tribunal Supremo la sentencia del tribunal militar, y el día siguiente, sábado 5 de junio, cuando la bandera de España se iza por vez primera en el cuartel general de la OTAN en Bruselas. CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Pláticas de familia*, p. 221.

<sup>1141</sup> En su discurso durante la sesión de apertura de la cumbre de Bonn el 6 de junio de 1982, el Presidente Leopoldo Calvo-Sotelo resaltó la complementariedad que se daba en España entre la vocación europea e Iberoamericana. España entendía que tenía una misión de «puente» entre el mundo atlántico e Iberoamérica, como lo habían reflejado también las palabras de Pérez-Llorca: «España aporta a esta comunidad de pueblos atlánticos y europeos no sólo su esfuerzo individual como nación y su entusiasmo en la causa de la paz, sino la singularidad de su experiencia internacional, basada en la riqueza de sus vínculos históricos y culturales con los pueblos iberoamericanos y con los países mediterráneos, árabes y africanos, tan próximos a nosotros por geografía e historia». Discurso del ministro de Asuntos Exteriores, Don José Pedro Pérez-Llorca, en la ceremonia de recepción de España como miembro de la OTAN. Bruselas, 5 de junio de 1982. *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores José Pedro Pérez-Llorca (1980 – 1982)*, publicación de la OID, 1982, AGUN/JPPL/ 263/069/2, p. 87.

<sup>1142</sup> Había que concretar no solo la integración en el sistema militar, sino también en otros organismos de la Alianza, como el Eurogrupo, el comité de defensa, en el Nuclear Planning Group, etc., AGUN/JPPL/263/064/1.

<sup>1143</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de septiembre de 2017.

gociadoras entre el Comité de Coordinación Restringido de la OTAN y la delegación española, presidida por Javier Rupérez en calidad de embajador de España ante la OTAN, continuaron y pusieron de manifiesto no solo la necesidad de modernización de las fuerzas españolas sino también la diferencia de proyectos entre ambas delegaciones<sup>1144</sup>. Los representantes militares que integraban la delegación española no se mostraron conformes a las propuestas aliadas para España, que entre otras cosas la integraban en la cadena de mandos bajo el mando subordinado italiano junto con griegos y turcos<sup>1145</sup>. Las cartas escritas por Javier Rupérez a Pérez-Llorca dando cuenta de estas conversaciones parecen reflejar el empeño del Embajador por llegar a un acuerdo antes de las elecciones de octubre de 1982: «No podría acabar estas líneas sin explicitar las incertidumbres que en estos momentos me embargan sobre las posibilidades reales que tenemos de llegar a algo tangible en el tiempo debido», algo a lo que el Ministro Pérez-Llorca ya había renunciado<sup>1146</sup>. La continuidad de estas rondas negociadoras a pesar de la decisión del Gobierno pudo deberse a un intento de no alarmar a los aliados o bien a un empeño personal del Embajador Rupérez, que ya había demostrado con anterioridad ser un firme atlantista. Las negociaciones se cerraron el 6 de octubre sin ningún tipo de acuerdo y tras haber constatado que la fase de integración militar no hubiese sido tan fácil como pensaban. El 28 de octubre la victoria socialista congeló oficialmente el proceso.

No se puede separar de este relato el hecho de que toda la negociación atlántica fue un proceso superpuesto a la negociación bilateral para la renovación del Tratado de Amistad con Estados Unidos. Pérez-Llorca confió a sus

---

<sup>1144</sup> Actas de las rondas de negociación entre las dos delegaciones, AGUN/JPLL/263/045/3.1, 3.2 y 3.3. Un relato de los hechos por Javier RUPÉREZ en: *España en la OTAN, relato parcial*.

<sup>1145</sup> Javier Rupérez escribe a Pérez-Llorca dando cuenta de la actitud de la delegación española al recibir las propuestas: «La parte militar de nuestra delegación venía ya con una clara actitud de reserva (...). Lo que ocurrió en la tarde del martes 14 amplió si cabe todavía más esa reserva inicial para en algunos momentos transformarse en irritación ante lo que consideraban excesivas peticiones por parte de la Alianza con respecto a la asignación de fuerzas españolas. (...) Como te digo, todo ello ha transcurrido en una atmósfera de intensidad de trabajo y también de dificultades provenientes en lo fundamental a la relativa frustración con que los militares españoles han recibido unos planteamientos que a primera vista superan o se desvían de las expectativas y de las esperanzas. Claro que tampoco en este sentido es conveniente olvidar que expectativas y esperanzas no han pasado nunca de ser un conjunto mal definido y poco estudiado de opciones o de alternativas». Carta del 16 de septiembre de 1982, AGUN/263/062/12. Las palabras de Rupérez ilustran un aspecto que apenas ha sido apuntado y que es la diferente velocidad de los procesos de integración política y militar en la Alianza. Aunque es cierto que la militar solo se iba a poder llevar a cabo una vez culminada la fase política, las conversaciones y los contactos habían comenzado de manera simultánea y en algunos casos incluso con anterioridad, dependiendo estos del Ministerio de Defensa y de los altos mandos militares españoles.

<sup>1146</sup> Carta de Javier Rupérez a José Pedro Pérez-Llorca, 16 de septiembre de 1982, AGUN/ JPLL/ 263/062/12, p. 6.

Secretarios de Estado, primero a Carlos Robles Piquer y después a Gabriel Mañueco, el seguimiento de estas negociaciones, que se desarrollaron a través de varias sesiones del Consejo Hispano-norteamericano desde mayo de 1981 hasta la firma del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación el 2 de julio de 1982<sup>1147</sup>. Como ya indicamos, la fecha del 21 de septiembre de 1981 era una encrucijada estratégica que les obligaba a una toma de decisión. Estados Unidos estaba interesado en el mantenimiento de las bases, pero España discrepaba de las condiciones: «Estoy seguro de que usted puede apreciar hasta qué punto sería imposible la presentación, ante nuestras Cámaras parlamentarias y ante la opinión pública, de una simple prórroga de un tratado que fue firmado en situación tan distinta de la que hoy vive nuestro país» le indicó Pérez-Llorca a Alexander Haig tras la visita del Secretario de Estado norteamericano en abril de 1981<sup>1148</sup>. Desde el Gobierno español se tenía muy claro que había que redefinir la relación en un marco nuevo acorde con el nuevo contexto español: su sistema democrático y su deseo de formar parte de la Alianza Atlántica<sup>1149</sup>. El 23 de mayo de 1981 comenzaron las negociaciones, y las diferencias entre los planteamientos de ambas delegaciones obligaron a una nueva consulta al Gobierno en el mes de julio. La delegación norteamericana daba por sentada la pronta adhesión de España a la OTAN y planteaban desde ahí el diseño del nuevo Tratado o Convenio, como ellos preferían llamarlo dado que ahora sería un acuerdo entre «iguales». Las posibilidades eran diversas: firmar antes del 21 de septiembre, elaborar un acuerdo «puente» hasta que España se integrase en la Alianza, dejar morir el viejo Tratado y reanudar las relaciones cuando España ya fuese un aliado atlántico... Desde el Gobierno se apostaba por economizar los trámites en las cortes españolas e iniciar el proceso de manera simultánea a los trámites de adhesión a la OTAN<sup>1150</sup>. José Pedro Pérez-Llorca acordó reunirse con el embajador estadounidense, Terence Todman, para definir la estrategia, y el 20 de agosto acordaron la prórroga por ocho meses del Tratado de 1976. Confiaban en que antes del 21 de mayo de 1982 España ya sería un aliado atlántico y podría firmarse entonces

---

<sup>1147</sup> Para un mayor conocimiento del proceso, sus antecedentes y el contexto de la relación con Estados Unidos, Cfr. POWELL, Charles T., *El amigo americano*.

<sup>1148</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Alexander Haig, 23 de mayo de 1981, AGUN/JPL/263/071/1

<sup>1149</sup> Las intervenciones de José Pedro Pérez-Llorca ante el Pleno del Congreso los días 11 y 16 de marzo de 1982, así como su intervención en la Comisión de Asuntos Exteriores el 2 de abril de 1981 reflejan la postura del Gobierno ante el nuevo Tratado.

<sup>1150</sup> Notas de una reunión en el Palacio de la Moncloa para tratar del posible ingreso de España en la OTAN y del Tratado con los EE.UU. Asistieron el Ministro de Defensa y de Exteriores. 24 de julio de 1981, AGUN/JPL/263/077/3/3.

un nuevo tratado que superase las deficiencias y las imprecisiones del vigente<sup>1151</sup>.

En marzo de 1982 ya se veía que la velocidad de la carrera atlántica era distinta a la prevista y que no iban a llegar a tiempo para el 21 de mayo. De nuevo se plantearon la posibilidad de un Tratado provisional, pero decidieron no precipitarse: faltaban pocas ratificaciones y en cualquier momento podría producirse la adhesión española<sup>1152</sup>. Obtenida esta pudieron preparar los términos para el Convenio de Amistad y Cooperación, que firmaron el Ministro de Exteriores español y el embajador estadounidense el 2 de julio de 1982. El nuevo Convenio proporcionaba una relación más equilibrada entre los dos países, añadía la seguridad de la defensa mutua y clarificaba las condiciones de uso de las bases españolas; se incrementaban también los ámbitos de cooperación en diversos campos<sup>1153</sup>. Pero el cambio cualitativo y la diferencia fundamental era que la nueva relación estaba amparada e inserta en la Alianza multilateral, como escribió el Ministro poco después: «Pasábamos de estar al servicio de la Alianza, a estar en la Alianza»<sup>1154</sup>. Los términos eran satisfactorios, a pesar de las dificultades que habían encontrado en el camino<sup>1155</sup>. Falta, sin embargo, la ratificación de las Cortes españolas, siguiendo el mismo trámite del artículo 94 de la Constitución. La disolución de las Cortes y la nueva convocatoria de elecciones supusieron un fuerte motivo de inquietud no

<sup>1151</sup> *Ibíd.* Las sesiones negociadoras se sucedieron entre el 11 de mayo de 1981 y el 1 de julio de 1982. Un análisis más detallado de su evolución en POWELL, Charles T., *El amigo americano...* pp. 529 y ss.

<sup>1152</sup> Nota de la Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico: Situación actual de la negociación y artículos pendientes, 30 de marzo de 1982, AGUN/JPL/263/083/2.

<sup>1153</sup> Cfr. Documentos del Convenio y Canje de cartas, 2 de julio de 1982, AGUN/JPL/263/062/13/3; Nota sobre aspectos del Convenio de Amistad con Estados Unidos, sin autoría, 1 de julio de 1982, AGUN/JPL/263/083/2; Informe sobre el Convenio de Ángel Liberal, Subsecretario de política de Defensa, 3 de julio de 1982, AGUN/JPL/263/041/2/6.

<sup>1154</sup> PÉREZ-LORCA, José Pedro, «España en la OTAN, aspectos políticos de la integración», en HAGEMeyer, Bernhard; RUPÉREZ, Javier, y PEÑA, Francisco Javier (eds.), *España, Europa, Occidente: Una política integrada de seguridad*, Konrad Adenauer-Stiftung, Madrid, Distribución y Comunicación, 1984, pp. 99-101.

<sup>1155</sup> En una entrevista el Embajador Todman se refirió a este aspecto de la negociación: «One of the things that was so critical in Spain was the negotiation of the bases agreement, which was very difficult, frankly. Difficult because many of my colleagues from the Pentagon did not appreciate that the world had changed, one, from the Franco times in Spain, and two, from the overall situation after the war, where we dictated terms and got them accepted. The fact that they didn't appreciate it, meant that they were trying to insist on things that the Spaniards were absolutely never going to tolerate and it came close to the breakdown of the negotiations, several times. But the important thing is that we did negotiate, we did reach an agreement during the time of Calvo-Sotelo». KRENN, Michael L. y TODMAN, Terence A., «Interview with Terence A. Todman», 1995, Manuscript/Mixed Material. Retrieved from the Library of Congress, <https://www.loc.gov/item/mfdipbib001183/>

sólo para Estados Unidos sino también para los aliados atlánticos, para el Gobierno español y para el Ministro de Exteriores<sup>1156</sup>. Al estar fundamentado el convenio sobre la pertenencia de España a la OTAN, la marcha que preconizaba el PSOE suponía un cambio en las condiciones, y quizá la anulación del Tratado. Desde Estados Unidos miraban con prevención la posible llegada de los socialistas al poder y sus efectos sobre el tratado bilateral y los intereses de los aliados en España<sup>1157</sup>. «Spain, the new kid on the block», como escribían los analistas americanos, podía convertirse en un molesto inquilino apenas cinco meses después de haber llegado<sup>1158</sup>.

El 29 de octubre Washington amaneció con la noticia de la victoria socialista en España. Sin pérdida de tiempo el Director de política europea y atlántica del Pentágono, George W. Bader, comunicó a la embajada española sus dudas respecto a la pertinencia de que España participase en las próximas reuniones de la OTAN y calificó de «inaceptable» la no integración de España en el mando militar, España les había prometido no entrar a la «francesa»: «O se es aliado o no se es», concluía Bader<sup>1159</sup>. Nuño Aguirre de Cárcer, que acababa de ser nombrado nuevo embajador de España en Estados Unidos, se reunió con el Secretario de Estado norteamericano, Lawrence Eagleburger, a quien en-

---

<sup>1156</sup> Juan Durán-Loriga, embajador en Bonn, le notifica a Pérez-Llorca una entrevista con el Ministro de la Presidencia alemán: Hans-Jürgen Wischnewski mencionó su preocupación por la postura del PSOE respecto a la Alianza e indicó que «La posición del Canciller en este tema es terminante; una política de apartamiento de España de la Alianza crearía un peligroso clima de incertidumbre, que podría llegar a afectar negativamente al ingreso de España en las Comunidades cuando nuestro país debe estar tanto en el Pacto Atlántico como en el Mercado Común. Wischnewski puntualizó que sus contactos con el PSOE los llevaba a cabo como miembro del Presidium del SPD y no como Ministro, y que en ellos había hecho y seguiría haciendo hincapié en el tema atlántico». Carta de Durán-Loriga, 7 de septiembre de 1982, AGUN/JPL/263/052/4/2.

<sup>1157</sup> «Spain may become an additional source of tensión within the Alliance, and the US-Spanish relationship could suffer. The problema could become particularly serious if the coming election brings to power a Socialist-led government, which would almost certainly be more demanding and less cooperative than the current one and which might even be committed to disruption of the integration process», la embajada de EE.UU. en España creía, sin embargo, que Felipe González no sacaría a España de la Alianza. «Nato's 16th Nation: Spain's Prospective Role», octubre 1982, General CIA Records, CIA-RDP83-00857R000100100003-8. La posibilidad aparecía en el citado informe para el Congreso de Allan Nanes, sobre la entrada de España: «Since the Socialists are given a good chance of winning the next elections, it would appear that actual Spanish membership in NATO could be short-lived».

<sup>1158</sup> «Nato's 16th Nation: Spain's Prospective Role», octubre 1982, General CIA Records, CIA-RDP83-00857R000100100003-8.

<sup>1159</sup> En la nota que escribió sobre la conversación con Bader el consejero de la Embajada Eudaldo Mirapeix, puede leerse también que: «Insistió en que era difícil concebir otra cosa que no fuese la plena participación y, en cuanto al bilateral, como primera repercusión apuntó la posible negativa del Congreso a autorizar los fondos que por diversos conceptos constan en el acuerdo del 82. Dice que el Legislativo, ya muy sensibilizado por lo que perciben como egoísmo europeo en el tema del reparto de cargas, vería la actitud española como un intento de obtener todas las ventajas de una situación ambigua sin aceptar sus inconvenientes y obligaciones y que, por tanto, se negaría a respaldar el Acuerdo». Nota para el Sr. Embajador, conversación con George W. Bader, Washington DC, 29 de octubre de 1982, AGUN/JPL/263/064/4.

contró más sereno y dispuesto a buscar un acomodo. La estrategia del Gobierno estadounidense que comunicó al embajador español iba a ser mantener la calma «no forzar las cosas ni precipitarlas, dando tiempo a los nuevos responsables políticos a estudiar los distintos aspectos de estas cuestiones en detalle y en profundidad»<sup>1160</sup>. Tras las conversaciones que habían mantenido con Elena Flores los americanos habían llegado a la conclusión de que los socialistas no empujarían hasta la ruptura, pero como también llevaban tiempo indicando algunos informes, sí que temían que se mostrasen más «quisquillosos» a la hora de facilitar el uso de bases e instalaciones, así como de secundar algunos aspectos de la estrategia norteamericana para la Alianza<sup>1161</sup>.

Aquella fue una de las últimas tareas del ministro Pérez-Llorca en relación con la OTAN y el Convenio bilateral antes de su marcha. Desde el Ministerio se elaboraron una serie de documentos destinados a concienciar al futuro Gobierno de la importancia de permanecer en la Alianza y llevar a buen término los trámites del Convenio bilateral<sup>1162</sup>. Aún con todo, Pérez-Llorca se mostraba sereno, también a él las noticias que le llegaban de los aliados eran que Felipe González no tenía intención cierta de marcharse de la Alianza<sup>1163</sup>. Pero,

<sup>1160</sup> Carta de Nuño Aguirre a José Pedro Pérez-Llorca, 29 de octubre de 1982, AGUN/JPPL/263/064/4.

<sup>1161</sup> «A socialist-led government would in our view be a less reliable partner for the United States than the current regime» (...) Even after accepting the agreement, the PSOE would probably be more restrictive than the current government on US use of bases in Spain and particularly prickly on questions involving US operations in the Middle East or US nuclear deployments (...). Spanish foreign policy would become more erratic in that case, remaining formally aligned with the US, but flirting more with neutralistic rhetoric and overtures to Soviet Bloc and nonaligned states». Cfr. «The socialist on the threshold of power», octubre 1982, General CIA Records, CIA-RDP83-00857R000100160002-3. Más sobre el futuro de España en la OTAN y las reacciones e impresiones aliadas ante la llegada de los socialistas: MAXWELL, Kenneth, «Spain: from isolation to influence», en *Spanish Foreign and Defense Policy*, Westview Press, Colorado, 1991, introduction; PÉREZ HERRERA, Gema, «Friend or foe? Spain, the United States and NATO's issue after the arrival of the Socialist Party to the Spanish Government, 1982-1983», en CAÑERO Julio (ed.), *North America and Spain: Transversal Perspectives - Norteamérica y España: perspectivas transversales*, 2017, New York, Escribana Books, pp. 126-137.

<sup>1162</sup> En esas notas se estudian los diversos escenarios de acción y las repercusiones de una salida de la Alianza o un retraso en la tramitación del Convenio; señalan sobre todo la urgencia que supone la fecha de mayo de 1983 como fin del plazo para el desalojo de las fuerzas e instalaciones norteamericanas en España. Cfr. Nota de la Dirección General para América del Norte y Pacífico: Asuntos para la consideración inmediata por el nuevo Gobierno, 10 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/045/2/4; Nota informativa: OTAN y convenio España-Estados Unidos 1982, 22 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/062/5; Opciones respecto al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación con los EEUU, 24 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/045/2.1- 2.3. Y también los intentos norteamericanos para alcanzar un acuerdo con el PSOE: Telegrama del embajador en Washington a José Pedro Pérez-Llorca: Opciones en el tema del convenio bilateral, preparar la visita de Schultz, 16 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/044/8.

<sup>1163</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 20 de junio de 2107. La postura de los aliados fue también de espera y de confianza: «There is general agreement among the Allies that a low-key approach, giving the new government time to confront the issues involved in membership, is most likely to pay off. They are aware, in any case, that there is little they can do if Spain fails to proceed with integration. Most Allies seem inclined merely to let the Spanish know they will be unable to real the potential benefits of belonging to NATO if they fail to accept military responsibilities». Cfr. «NATO-Spain: Lobbying for Full

una vez más, los plazos corrían y un paso en falso podía suponer el fracaso de muchos esfuerzos, aunque, por otra parte, como les había aconsejado Eagleburger, quizá todo era una cuestión de tiempo y de dejar que los socialistas, ahora en el poder, comprendiesen.

### **Nuestros vecinos más próximos**

Tras la prioridad atlántica se distinguen el resto de «hilos rojos» que dieron forma a la política exterior española durante el bienio de Pérez-Llorca. Éstos fueron la entrada en la Comunidad Europea y las relaciones de vecindad con los países más próximos, lo que Leopoldo Calvo-Sotelo en su discurso de investidura denominó: «nuestros cuatro problemas básicos»: Francia, Portugal, Gibraltar y Marruecos.

### **La Comunidad Europea: «de las palabras a los hechos»**

Una vez conseguida la vuelta de las relaciones con Europa al Ministerio de Exteriores, Pérez-Llorca consideró restablecida la «unidad de acción en el exterior» e impulsó las gestiones para llevar a término el proceso de incorporación a la Comunidad Europea. Al frente de la Secretaría de Estado para las relaciones con la CEE nombró a Raimundo Bassols, quien se encargó de dirigir el equipo negociador. Pérez-Llorca, además de la supervisión lógica de todo el proceso, intervino activamente en las siete sesiones ministeriales que se celebraron entre octubre de 1981 y octubre de 1982. La entrada en Europa fue para él «un objetivo político de primera magnitud» y también aquí contó con todo el aliento y el apoyo del Presidente Calvo-Sotelo <sup>1164</sup>.

El primer paso fue reimpulsar las negociaciones, que desde hacía meses se encontraban paralizadas. El 23F impactó a la Comunidad Europea, que manifestó su solidaridad con España y su deseo de favorecer su adhe-

---

Integration (National Intelligence Daily (Cable)), 1 de diciembre de 1982, General CIA Records, CIA-RDP84T00301R000600010115-4, p. 1. «We must be patient but persistent in making the case for Spain's fuller participation in the Alliance». «Memorandum by Kovner (National Intelligence Officer for Western Europe)», 5 de diciembre de 1983, General CIA Records, CIA-RDP87R00529R000200130012-6.

<sup>1164</sup> Palabras de José Pedro Pérez-Llorca en el Comité mixto Parlamento europeo- Cortes españolas, 1 de junio de 1981, AGUN/JPPL/263/053/2/1. Pérez-Llorca participó en las sesiones ministeriales, además de los viajes que realizó a los países comunitarios para entrevistarse con los ministros europeos. Cfr. Memoria: Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas desde el programa electoral de 1979 hasta 1982, 3 de agosto de 1982, AGUN/JPPL/263/101

sión, pero antes tenían que afrontar dos problemas: el primero la complejidad técnica de las negociaciones, y el segundo el obstruccionismo francés, causante del bloqueo en el que se encontraban desde el verano anterior. Para afrontar el primero de ellos era preciso un estudio minucioso y una preparación exquisita, que les permitiese adelantarse a las cuestiones que les planteasen las Comunidades y evitar nuevos retrasos en la negociación<sup>1165</sup>. «La negociación con las CEE entra en fase delicada –escribía el Ministro a Leopoldo Calvo-Sotelo el 24 de marzo de 1981–, hasta ahora se han presentado documentos tanto a nivel de ministros como de suplentes, con matiz técnico, que permitían aprobarse en España con una simple consulta a los distintos ministerios. Los próximos documentos tendrán mayor peso y consecuencias tanto a nivel político como económico»<sup>1166</sup>. Le propuso entonces la creación de reuniones especiales y monográficas, donde se convocase a los Ministros de los departamentos afectados y se tratase con ellos los temas más delicados de la negociación. Junto con esto, acudirían a la próxima sesión de la Conferencia Negociadora con una oferta concreta de avance en cuatro o cinco de los capítulos para «manifestar así el interés y la voluntad de España en desbloquear la negociación y buscar su desenlace definitivo antes de verano de 1982»<sup>1167</sup>. Creían que era posible conseguirlo.

Los preparativos ese verano de 1981 fueron grandes en el Palacio de la Trinidad, sede de la Secretaría de Estado para las relaciones con Europa, como también fueron grandes los esfuerzos políticos y diplomáticos por conseguir el segundo de los objetivos: el desbloqueo. El Ministro, ante los organismos oficiales y en sus encuentros con los líderes europeos, pedía una clarificación de las posturas de los países miembros y de las negociaciones, al tiempo que

---

<sup>1165</sup> En marzo de 1981 Pérez-Llorca escribía a Juan Antonio García Díez, Vicepresidente para asuntos económicos, y a Jaime Lamo de Espinosa, Ministro de Economía, informándoles de la estrategia preparada junto con Leopoldo Calvo-Sotelo y la necesidad de estudios a fondo sobre la cuestión agrícola, una de las más complejas de cara a la entrada española tanto en su aspecto técnico como político: «Hasta ahora ambas Delegaciones nos hemos presentado nuestras respectivas declaraciones iniciales agrícolas de una manera deliberadamente vaga y con carácter general, sin entrar en absoluto al carácter de la negociación. La razón fundamental para ello, como bien sabes, radica en las próximas elecciones presidenciales francesas». También les pedía que prepararan sus peticiones y opiniones «sobre la reforma del “acquis” a fin de que, en su debate interno sobre la reforma de la PAC que se iniciará en otoño, la Comunidad pueda tener en cuenta nuestros puntos de vista de acuerdo con las tesis que hemos mantenido una y otra vez en Bruselas». Cartas de José Pedro Pérez-Llorca, 25 de abril de 1981, AGUN/JPPL/263/033/4/3.

<sup>1166</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Leopoldo Calvo-Sotelo, 24 de marzo de 1981, AGUN/JPPL/263/074.

<sup>1167</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca a Juan Antonio García Díez, 25 de abril de 1981, AGUN/JPPL/263/033/4/3.

también definía la disposición española<sup>1168</sup>. El apoyo británico fue finalmente una pieza clave para lograr «el deshielo del proceso negociador», como se refirió a él Pérez-Llorca, que tuvo lugar en octubre de 1981<sup>1169</sup>. Semanas atrás se había reunido con Lord Carrington, jefe de la diplomacia británica, que en aquellos momentos también ostentaba la presidencia del Consejo de Ministros de las Comunidades. Carrington le confirmó la actitud favorable del Consejo y «la posibilidad real de hacer progresos tangibles en la negociación entre las Comunidades y España, bajo su presidencia». Iban a tratar de solventar los problemas que habían motivado el «giscardazo» y para ello también necesitaban el compromiso satisfactorio de España, especialmente en el tema de agricultura<sup>1170</sup>.

El cambio de gobierno en Francia también favoreció el nuevo ritmo de las negociaciones, que se intensificaron y permitieron que el 22 de marzo de 1982 se cerrasen los seis primeros capítulos. La estrategia y el calendario, acordados por el Presidente del Gobierno junto las autoridades del Consejo Europeo, dieron sus frutos y permitieron nuevos avances en otros siete capítulos en los meses siguientes, «Leopoldo –como declararí­a Pérez-Llorca años más tarde– fue el gran apóstol de la negociación y quien más hizo por ella»<sup>1171</sup>. En el verano de 1982 ya estaban dentro de la Alianza y cada vez más cerca de alcanzar el acuerdo en los capítulos pendientes<sup>1172</sup>. Pero, una vez más, la debilidad del partido centrista se convirtió en un obstáculo para la culminación de sus proyectos. Desde el mes de junio, Pérez-Llorca percibió cierta «circunspección» en el ritmo de las negociaciones y en el ánimo de los negociadores europeos: la sombra de las elecciones españolas estaba cada vez más presente. «Yo creo que hubiera dado tiempo a cerrar, lo que lo impide todo es nuestra crisis, la crisis de UCD»<sup>1173</sup>.

A esto se añadió un nuevo «veto solapado» del gobierno francés, que solicitó un estudio acerca del posible impacto que tendría la entrada de nuevos

---

<sup>1168</sup> «Mi testimonio personal», artículo de José Pedro Pérez-Llorca en *Ya*, 30 de marzo de 1986, pp. 3 y 6.

<sup>1169</sup> *Ibíd.*, y «Memoria: Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas desde el programa electoral de 1979 hasta 1982», 3 de agosto de 1982, AGUN/JPL/263/101.

<sup>1170</sup> Carta de Lord Carrington a José Pedro Pérez-Llorca, 17 de septiembre de 1981, AGUN/JPL/263/071/1.

<sup>1171</sup> Entrevista a José Pedro Pérez-Llorca, de J.A. Jáuregui, 19 de noviembre de 1988, proyecto: *Voices in Europe collection, European University Institute*.

<sup>1172</sup> Desde el Ministerio de Exteriores valoraban que podrían cerrar la negociación en seis o siete meses «si no pesasen sobre ella elementos exógenos». Informe: El programa electoral de UCD y su grado de cumplimiento en lo que se refiere a las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, 3 de agosto de 1982, AGUN/JPL/263/101, p. 1.

<sup>1173</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015 y «Mi testimonio personal»... *Ya*, 30 de mayo de 1986, pp. 3 y 6.

miembros sobre las políticas y la economía comunitaria<sup>1174</sup>. Esta petición retrasó el ritmo de las negociaciones, a pesar de las protestas españolas ante la «inutilidad» de dicho trámite<sup>1175</sup>. El 26 de octubre, dos días antes de las elecciones generales, Pérez-Llorca asistió a la última de las sesiones ministeriales para la negociación: de los dieciséis capítulos de la negociación dejaban seis cerrados, siete casi ultimados y tres, agricultura, pesca y recursos propios, con posiciones fijadas<sup>1176</sup>. «Leopoldo decía que habíamos cerrado el ochenta por cierto, esa era su frase. Y Felipe nos decía: “sí, el ochenta por cierto, pero no lo difícil”, y tenía razón. Pero el ochenta por cierto fue mucho» recuerda Pérez-Llorca<sup>1177</sup>. Tras las elecciones, el Ministro pidió a su equipo que elaborase una pormenorizada memoria de las gestiones, los estudios y el estado de las negociaciones, «dos gruesos volúmenes que entrego, quizá con algo de nostalgia, pero con legítimo orgullo a Felipe González»<sup>1178</sup>. Un traspaso destinado a mantener el ritmo y los contactos en las negociaciones y que éstos no se viesen alterados ante el cambio en la administración española. Tocaba a otros culminar el proceso iniciado en 1977.

### Francia: «la llave de tantas cosas»

«Si de aquellos años hubiera que pensar en una frustración, esta habría de ser la elegida», escribió Pérez-Llorca a propósito de las relaciones bilaterales con el país galo<sup>1179</sup>. Francia se convirtió en una auténtica obsesión para la di-

<sup>1174</sup> Informe: El programa electoral de UCD y su grado de cumplimiento en lo que se refiere a las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, 3 de agosto de 1982, AGUN/JPPL/263/101, p. 2.

<sup>1175</sup> La postura española se apoyaba en la de la Comisión Europea, organismo a quien se le había confiado el estudio y la elaboración del inventario: «La Comisión estima que ha hecho suficientes estudios para conocer con exactitud los impactos y declara que no se prestará y se opondrá a toda maniobra dilatoria», como puede leerse en el Informe sobre el programa electoral de UCD y su grado de cumplimiento... *Ibíd.*

<sup>1176</sup> Los capítulos cerrados fueron: transportes, política regional, movimiento de capitales, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, cuestiones económicas y financieras, armonización de legislaciones. El resto quedaron técnicamente en un estado avanzado de negociación, pendientes algunos de ellos del progreso en la negociación del tema agrícola. Cfr. Informe para el Sr. Ministro sobre el desarrollo y estado actual de las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas, AGUN/JPPL/263/052/7/4, pp. 4-6. Para profundizar en la cuestión de las negociaciones europeas LAFUENTE DEL CANO, Jorge, *Leopoldo Calvo Sotelo y Europa, historia de una convicción política y económica*.

<sup>1177</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1178</sup> «Mi testimonio personal»..., *Ya*, 30 de mayo de 1986, p. 6. Se conservan los dos volúmenes sobre las negociaciones en el archivo: «Estado de las relaciones entre España y las Comunidades Europeas» Volumen I y II, noviembre de 1982, AGUN/JPPL/ 263/066.

<sup>1179</sup> PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD»..., p. 205.

plomacia española. Las decisiones de su vecino del norte no sólo condicionaban el ritmo de su incorporación a Europa sino algo mucho más doloroso: obstaculizaban la batalla del gobierno español contra ETA. Esta fue la esencia de la relación bilateral durante esos dos largos años.

Nunca había sido ajeno Pérez-Llorca al problema terrorista, no en vano había sido una de las presiones más fuertes a la hora de afrontar la cuestión autonómica y de resolver el tema de los nacionalismos. También como miembro del Gobierno había sufrido el secuestro de su compañero Javier Rupérez y el intento fracasado contra Gabriel Cisneros, pero sobre todo les seguía golpeando el creciente ritmo de muertes y atentados que sacudía la vida nacional cada semana. El terrorismo se había convertido en una de las mayores amenazas para la democracia española, y ante esto, España percibía una fuerte incompreensión por parte de Francia. Aunque inicialmente habían tomado medidas para cooperar con España en la lucha antiterrorista, como la supresión de las cartas de refugiados políticos, el alejamiento de activistas de las zonas fronterizas o el refuerzo de medidas policiales de comunicación y control, los hechos demostraron, sin embargo, que en la cuestión de las extradiciones y en el derecho de asilo las autoridades francesas no daban su brazo a torcer<sup>1180</sup>.

Por estos motivos el vecino del norte estuvo entre los primeros destinos de José Pedro Pérez-Llorca en noviembre de 1980. Allí planteó al Primer Ministro, Raymond Barre, y al de Negocios Extranjeros, François Poncet, las cuestiones más candentes, y trató de obtener un refuerzo en la cooperación judicial<sup>1181</sup>. El camino era el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos para las extradiciones, algo a lo que Barre le animó aunque se mostró algo esquivo ante otras propuestas<sup>1182</sup>. Al ministro francés le preocupaba especialmente la imagen ante la opinión pública, el posible prisma bajo el que podría entenderse un cambio en la actitud gala: «hay dificultades administrativas con la magistratura pero también resistencia de la opinión y del Parlamento frente

---

<sup>1180</sup> Casos concretos de incumplimiento de estas medidas y posibles soluciones planteadas por el Gobierno español en el Informe del Ministerio del Interior: «Problemática de la administración francesa en torno a los miembros de ETA», 12 de noviembre de 1980, AGUN/JPPL/263/036/10/1; «Delito político y terrorismo en las relaciones hispanofrancesas», Nota para el Sr. Ministro de Exteriores, de la Dirección general de Asuntos consulares, AGUN/JPPL/263/036/10/2.

<sup>1181</sup> Informe resumen de las conclusiones de la Dirección General de Europa sobre el tema del terrorismo con vistas a la entrevista del Sr. Ministro con el Sr. François Poncet, 18 de noviembre de 1980; Nota de Juan Durán-Loriga, Viaje a París, 20 de noviembre de 1980, AGUN/JPPL/263/036/10/2.

<sup>1182</sup> El Gobierno de Giscard d'Estaing insistió mucho en el aspecto de la cooperación judicial, las peticiones de extradición por parte española muchas veces eran rechazadas por no presentar todos los requerimientos que exigían los tribunales franceses. Estos tribunales alegaban defectos de forma y seguían calificando los crímenes de ETA como actos políticos. Cfr. «Extradición y derecho de asilo en Francia por actos de terrorismo», Nota para el Sr. ministro de la Dirección General de Asuntos Consulares, 12 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/048/5.

a una disminución de la libertad y del asilo» indicó a Pérez-Llorca, manifestándole también que «la opinión pública francesa es sensible a la prensa española. Hay que procurar despolitizar el tema».

Aquí estaba una de las aristas del problema, que exigió también una intensa labor de la diplomacia española por sacar al vecino francés de sus persistentes recelos sobre el carácter de la democracia española. Ya no había razón para el asilo político, bajo el que únicamente se refugiaban los terroristas huidos. España era ya un país democrático y libre y desde el Gobierno también se miraba con preocupación el efecto desestabilizador que el terrorismo estaba generando. «La prensa española es libérrima y ataca más al Gobierno español que al francés», respondió Pérez-Llorca a Barre; era imposible despolitizar una cuestión que estaba golpeando el nervio de la democracia española <sup>1183</sup>.

Desde el Ministerio de Exteriores José Pedro Pérez-Llorca impulsó ese perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos y la creación de una comisión interministerial entre Exteriores, Justicia e Interior para coordinar esfuerzos y trabajos, también con el Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional <sup>1184</sup>. Estos esfuerzos dieron su fruto en junio de 1981, cuando presentaron según el nuevo modelo varias peticiones de extradición. El verano de 1981 fue también un año clave para Francia. Las elecciones presidenciales dieron la victoria al socialista Mitterrand y con él se produjo un nuevo giro en la actitud francesa. Mitterrand ofreció su apoyo a España en el impulso negociador de las CEE y en el proceso de incorporación a la OTAN. Pero, paradójicamente, no ocurrió lo mismo con los avances obtenidos en materia antiterrorista. El nuevo gobierno francés tardó más de seis meses en clarificar su decisión ante la concesión de unas extradiciones que esta vez sí que habían obtenido la aquiescencia de los tribunales <sup>1185</sup>. La actitud del nuevo gabinete francés quedó de manifiesto en la

---

<sup>1183</sup> Minuta. Entrevista Ministro de Asuntos Exteriores con el Primer Ministro Francés, París, martes 18 de noviembre a las 16h, AGUN/JPPL/263/036/10/2. Otras cuestiones tratadas en el viaje fueron la entrada en las CEE, el desarrollo de la CSCE, la cuestión polaca y afgana, y los acuerdos en materia de seguridad social, energía, pesca... así como los recientes incidentes ante el paso de mercancía española por suelo francés. Informes sobre la visita. *Ibíd.*

<sup>1184</sup> Intervención de José Pedro Pérez-Llorca, Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, 23 de octubre de 1980, n.º 23, p. 5. Nota para el Sr. Ministro: «Extradición y derecho de asilo en Francia por actos de terrorismo», 12 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/036/10/2, p. 6.

<sup>1185</sup> Como rasgos de la actitud del nuevo gobierno francés de Mitterrand ante el terrorismo vasco, en los informes se destaca el miedo al contagio, la incomprensión de la transición española en su conjunto y del problema vasco en particular, un gran desconocimiento del problema vasco, preocupación real por los derechos humanos y el derecho de asilo, postura electoralista y cierto recelo ante España. Indicaban también que, pese a esto, «es necesario reconocer que la actitud del Gobierno francés desde su constitución no ha sido, ni mucho menos, hostil a España, y que tanto el Jefe del Estado como el Ministro de Asuntos Exteriores han dado muestras de cierta sensibilidad a nuestros problemas y en especial al terrorismo». Cfr. Informe: «El tema terrorista en la relación bilateral con Francia», AGUN/JPPL/263/072/1.

visita que Leopoldo Calvo-Sotelo y José Pedro Pérez-Llorca realizaron a Francia en julio de 1981, donde, como recuerda el Ministro y también Juan Durán-Loriga, que les acompañaba, los comentarios del ministro de Justicia Bandinter respecto a la causa de ETA indignaron a Pérez-Llorca por la falta de comprensión y solidaridad que implicaban <sup>1186</sup>.

En la misma línea, la conversación del ministro del Interior Juan José Rosón con su homólogo Gaston Deferre confirmó esta decisión: «El gobierno francés, bajo autoridad del presidente Mitterrand, ha decidido no aceptar ninguna demanda de extradición contra personas refugiadas en tierra francesa por razones políticas». Las extradiciones concedidas por los tribunales no serían concedidas, ahora bien, tras cumplir condena en suelo francés, Francia se comprometía a no permitir su vuelta al País Vasco ni a otro punto de España <sup>1187</sup>. La propuesta del gobierno galo era crear un Tribunal Internacional «al que serían entregados los acusados de terrorismo y que, lejos de las pasiones de los procesos nacionales, pudiera examinar debidamente las pruebas aportadas (...) e imponer las pruebas de prisión correspondientes» <sup>1188</sup>.

Esta negativa se vio incrementada por el cambio penal del ordenamiento jurídico francés en materia de asociaciones en octubre de 1981, que ampliaba el régimen de amnistías y despenalizaba organizaciones como ETA. La acción del Ministerio de Exteriores se centró entonces en la vía diplomática: en reiterar las protestas y peticiones, en esforzarse por hacer visible la naturaleza democrática del sistema español ante la opinión francesa y en la insistencia ante sus líderes <sup>1189</sup>. Con motivo de la denegación de seis de las extradiciones que habían

---

<sup>1186</sup> «Preguntó Pérez-Llorca por qué el Gobierno francés concedía la extradición de terroristas alemanes e italianos y negaba, aunque las hubiesen aceptado los tribunales, las de asesinos españoles. El ministro Bandinter, persona de gran prestigio intelectual y moral, se sacó de la manga la teoría de que no se podía tratar a los que combatían por una reivindicación territorial con la misma dureza que a quienes luchaban por causas de orden general como el derrumbamiento de la sociedad burguesa. Preguntó entonces Pérez-Llorca si el Gobierno francés aceptaría, llegado el caso, que el español negase la extradición de terroristas corsos. Replicó Monsieur Bandinter que nos quedásemos con ellos. Fue un momento desapacible». Algún otro miembro del gobierno socialista francés había llegado a equiparar inicialmente la lucha armada vasca con la resistencia contra el nazismo. Cfr. Durán-Loriga, Juan, *Memorias diplomáticas...*, pp. 240 y 241. La conversación con Bandinter es también recordada por Pérez-Llorca como otro de los momentos mas «molestos» de la relación con Francia tras el impacto del nuevo Gobierno francés. Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1187</sup> Informe: Visita del Ministro francés de Interior, Sr. Deferre, al Ministro Español de Interior, Sr. Rosón, 29 de julio de 1981, AGUN/JPPL/263/072/1.

<sup>1188</sup> *Ibíd.*

<sup>1189</sup> Cfr. Informe: «Europa occidental, relaciones bilateral, Francia», AGUN/JPPL/045/1/7, p. 6; Memoria: «España y Europa, Política exterior desde abril de 1979 a julio de 1982, relaciones con Francia», AGUN/JPPL/263/101 (provisional) pp. 3-7. Se registran al menos cinco viajes a París del Ministro Pérez-Llorca entre octubre de 1980 y octubre de 1982, a lo que hay que sumar las visitas del Ministro de exteriores Cheysson a Madrid en junio de 1981 y la del Presidente Mitterrand en junio de 1982. Las comunicaciones con Francia fueron constantes.

sido declaradas favorables, Pérez-Llorca envió varias notas verbales a la embajada de Francia en Madrid, palabras duras con las que mostró el lamento español ante lo que calificaba de «espaldarazo a los terroristas» por parte del Gobierno francés y un desdén hacia la naturaleza democrática del régimen español. Eran acciones cuyas consecuencias influirían de manera negativa en la convivencia española y marcaban «un retroceso en los esfuerzos de comprensión entre los dos pueblos», un objetivo que, como puntualizaba el Ministro, «sigue siendo prioritario en el gobierno español»<sup>1190</sup>. La crisis se agudizó cuando en mayo de 1982 varios de los terroristas cuya extradición había sido rechazada por el Gobierno galo se fugaron de la casa en la que se encontraban bajo vigilancia francesa<sup>1191</sup>. Este acto de negligencia exacerbó la tensión hasta el punto de que el Gobierno español pensó en romper las relaciones con Francia.

Sin embargo, Francia seguía siendo «la llave para tantas cosas», como escribía Pérez-Llorca, en concreto la llave para Europa y para todo lo que ella implicaba<sup>1192</sup>. Ante estas inevitables deficiencias y condicionantes en la relación bilateral, Pérez-Llorca decidió apostar por lo que había definido como una de las líneas prioritarias de su ministerio: «la consecución de la cooperación internacional en la lucha antiterrorista»<sup>1193</sup>. Se convirtió en un altavoz en demanda del establecimiento de unos principios básicos que tipificasen el delito de terrorismo, en el perfeccionamiento de los instrumentos

<sup>1190</sup> Nota verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores a la embajada de Francia en Madrid, 19 de diciembre de 1981, AGUN/JPL/263/072/1. José Pedro Pérez-Llorca escribió también al ministro Cheyson expresando su seria preocupación por esta actitud francesa, a lo que el ministro francés le contestó el 22 de octubre de 1981, *Ibíd.*

«La vocation de la France à être la patrie des droits de l'homme entame en rien sa volonté de lutter, aux côtés des Etats démocratiques, contre le terrorisme. Aussi, dans le souci de prévenir toute action qui pourrait être entreprise contre l'Espagne à partir du territoire français, mon Gouvernement a-t-il décidé d'assigner à résidence, depuis la fin du mois de septembre, onze ressortissants espagnols. Ces personnes parmi lesquelles figurent celles dont vous me citez le nom, sont soumises à une surveillance permanente et renforcée». 24 de diciembre de 1981, AGUN/JPL/263/071/1. Los terroristas detenidos en Francia eran: José Miguel Arrugaeta San Emeterio, Tomás Linaza Echeverría, Juan Carlos Arruti Aizpitarte, Eugenio Barruiabengoa Zabarte, Miguel Angel Aldana Barrena y José Agustín Achega Aguirre.

<sup>1191</sup> «El Gobierno español conoce ahora con estupor la noticia de que estos cuatro individuos están fuera del control de las autoridades francesas y en paradero desconocido. Ello prueba la evidente inadecuación de la solución y las medidas», Nota verbal del Ministro de Asuntos Exteriores, 14 de mayo de 1982, AGUN/JPL/263/072/1.

<sup>1192</sup> José Pedro Pérez-Llorca, «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD»..., p. 192. La percepción española del problema del desgaste en las relaciones bilaterales se explicita en otro de los documentos redactados ese verano de 1982: «Mientras para Francia la relación con España preocupa poco y las reacciones españolas parecen con frecuencia excesivas y sorprendentes, para España son vitales, tanto por sí mismas (Francia es nuestro paso obligado hacia Europa y no sólo en sentido geográfico), como por la trascendencia interior de los temas», Memoria: «España y Europa, Política exterior desde abril de 1979 a julio de 1982, relaciones con Francia», AGUN/JPL/263/101 (provisional), p. 4.

<sup>1193</sup> Nota de José Pedro Pérez-Llorca, Ministerio de Asuntos Exteriores, octubre de 1982 (fecha aproximada), AGUN/JPL/263/072/1.

jurídicos para la cooperación entre los distintos países y llamó a la cooperación entre Estados. Llevó estas iniciativas a todos los foros internacionales en los que España participó: en sus discursos en las Asambleas de las Naciones Unidas, a través de las resoluciones presentadas por España en la ONU, con la presentación de un memorándum sobre terrorismo ante el Consejo de Europa, con una propuesta ante la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, participando como observadores en el grupo TREVI de las CEE, e incluso en la declaración final del Consejo Atlántico en la cumbre de Bonn, el 10 de junio de 1982, se hizo una llamada a la solidaridad internacional y se condenó el terrorismo a petición de España. Un último foro fue una excepcional reunión del Consejo Atlántico en la Sapiniere en octubre de 1982: allí el Ministro presentó también esta inquietud y, como puede leerse en uno de los informes sobre las conclusiones del encuentro, «José Pedro Pérez-Llorca insistió y el tema se convirtió en cuestión central tratada y decidida en la reunión»<sup>1194</sup>.

El desgaste bilateral se incrementó con el nuevo «veto» encubierto de Francia en el verano de 1982 al proceso de las CEE. El Gobierno español tomó entonces una medida drástica: el 15 de octubre el Consejo de Ministros decidió denegar las demandas de extradición que Francia había presentado en los últimos dos años y que habían sido convenientemente «embolsadas» a petición de Pérez-Llorca<sup>1195</sup>.

La crisis coincidió con las elecciones españolas y con un sorprendente cambio en la actitud francesa, que el 10 de noviembre emitió una declaración sobre una nueva política en materia de extradición por la que, en principio, se aprobaría toda extradición que contase con la opinión favorable de los Tribunales de Justicia. Aunque desde el Gobierno español se percibían aún «ciertos elementos de ambigüedad» en la declaración francesa y temían un nuevo bandazo, era innegable que se abrían perspectivas para la cooperación. Se replantearon la conveniencia de solicitar nuevas extradiciones y reanudar así la labor desplegada en los dos últimos años desde el Ministerio. «No obstante, VE resolverá» se lee al término de uno de los informes elaborado para el traspaso de

---

<sup>1194</sup> Informe: «Acción contra el terrorismo en el campo internacional», AGUN/JPL/263/045/1/5; Nota: «Reunión informal de ministros de asuntos exteriores de la OTAN en Canadá», 2 de septiembre de 1982, AGUN/JPL/263/077/1/4; Notas del Sr. Ministro en la reunión de la OTAN en la Sapiniere (2 y 3 de octubre de 1982), AGUN/JPL/263/036/3/4.

<sup>1195</sup> Nota para el Sr. Ministro: Extradición y derecho de asilo en Francia por actos de terrorismo. 12 de noviembre de 1982, AGUN/JPL/263/048/5, p. 5. En vista de la actitud francesa España había ido retrasando también las extradiciones pedidas por Francia, creando así una «bolsa» de peticiones pendientes que finalmente denegó en octubre de 1982.

poderes al nuevo gobierno socialista<sup>1196</sup>. La decisión última ante este nuevo giro francés quedaba ahora en otras manos.

### **Portugal: «especiales sensibilidades»**

Las relaciones con Portugal entre 1980 y 1982 estuvieron enmarcadas en el nuevo Tratado de Amistad y Cooperación firmado en 1977, con el que trataron de solventar algunos de los recelos que históricamente habían caracterizado a las relaciones hispano-lusas. La victoria en Portugal en 1979 de la coalición de centro-derecha Alianza Democrática había allanado también el camino entre ambos Gobiernos. Sin embargo, el balance realizado a finales de 1982 por el Ministerio de Exteriores sigue reflejando que no fue un camino fácil:

«Quizá pueda decirse que el diálogo político no fue en esta época todo lo intenso que podría haber sido: persistían los recelos de siempre de un Portugal que sentía no su soberanía (lo que sería ridículo), sino su papel internacional amenazado quizá por una España fuerte y democrática. Asimismo, la carrera hacia la CEE, en la que (se creía entonces) ambos países deberían ir de la mano; el ingreso de España en la OTAN, que Portugal aseguraba desear, y la posibilidad de “contagio” de algunos problemas (como el terrorismo), fueron en su momento temas que produjeron algunos roces, en ocasiones encubiertos, en las relaciones entre ambos países»<sup>1197</sup>.

Esos recelos, o «especiales sensibilidades» como prefirió llamarlas Pérez-Llorca en su escrito sobre política exterior, marcaron las relaciones con Portugal en los campos mencionados y exigieron «mucho dedicación y mucha delicadeza»<sup>1198</sup>. Además de la cuestión de la OTAN, que ya ha sido tratada, Portugal también quiso marcar distancias con España respecto a la entrada en la CEE. Desde Bruselas se tendía a ver el proceso como paralelo y Portugal se apresuró a clarificar que «no hay una candidatura ibérica a la CEE sino una candidatura de dos países totalmente distintos, totalmente soberanos, cada uno con su identidad propia, cada uno con sus problemas y lo único que ocurre es que están negociando sobre su ingreso en la CEE al mismo tiempo», como

<sup>1196</sup> *Ibíd.*, pp. 4-6.

<sup>1197</sup> Informe: «Europa occidental, relaciones bilaterales, de la Dirección General para Europa y Asuntos Atlánticos», 19 de noviembre de 1982, AGUN/JPLL/263/045/1/7, p. 2.

<sup>1198</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

declaró el Ministro de Exteriores portugués Futscher Pereira<sup>1199</sup>. Algo en lo que España estaba totalmente de acuerdo<sup>1200</sup>.

Otro de los campos de especial interés para las relaciones hispano-portuguesas, y muy vinculado al anterior, fue el económico: se discutieron los acuerdos pesqueros en vigor y las medidas aduaneras; Portugal pedía un «desarme arancelario» de ciertos productos que eran sensibles para la economía española, por lo que ésta declaró que no podía concederlo<sup>1201</sup>. Esto terminó por bloquear el comercio bilateral entre ambos países, al negarse entonces Portugal a conceder licencias para las importaciones de productos españoles<sup>1202</sup>. Esta era la delicada situación que heredaba el nuevo gobierno socialista y que el Gobierno de UCD había tratado de suavizar mediante viajes y acciones diplomáticas, como puede leerse en otro de los informes: «La intervención de este Ministerio de Asuntos Exteriores, así como de la Embajada en Lisboa, ha sido fundamental para evitar las mutuas represalias (...), la línea directriz ha sido marcada por la necesidad de negociar y alejarse, por tanto, de unas violencias súbitas que no crean más que resentimientos a medio y largo plazo»<sup>1203</sup>. A pesar de la buena voluntad de ambos países por normalizar ambas relaciones y propiciar el mutuo conocimiento, aún quedaba un largo camino por recorrer.

### **Gibraltar: «no vale una guerra»**

En estos años de gobierno dos fechas delimitaron el periodo en el que España estuvo cerca de lograr un importante avance en la cuestión de Gibraltar: el 10 de abril de 1980, firma de la Declaración de Lisboa, y el 2 de abril de

---

<sup>1199</sup> Declaraciones del Ministro, 23 de septiembre de 1982, recogidas en informe: «Europa occidental...», AGUN/JPPL/263/045/1/7, p. 3.

Sobre la actitud europea, se conserva por ejemplo una carta de Leo Tindemans a Pérez-Llorca el 9 de marzo de 1982 en la que se refleja la decisión de los países miembros de las CEE de establecer unos procedimientos de «información recíproca con España y Portugal sobre los temas discutidos en el marco de la cooperación política europea», AGUN/JPPL/263/077/2.

<sup>1200</sup> El Ministro español ya había declarado en la III reunión del Consejo Hispano Portugués que España no tenía tampoco ningún interés en mezclar ambas negociaciones. Palabras de José Pedro Pérez-Llorca, en *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores*, Oficina de Información Diplomática, 1982, correspondientes al discurso del 15 de junio de 1982, AGUN/JPPL/263/069/2, p. 214.

<sup>1201</sup> Informe: «Relaciones económicas con Europa Occidental, Portugal», noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/061/1, p.4.

<sup>1202</sup> Nota para el Sr. Ministro: Temas urgentes de decisión, intercambio comercial con Portugal, 20 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/061/1.

<sup>1203</sup> Nota para el Sr. Ministro de la Dirección General de relaciones económicas internacionales, «Temas urgentes de decisión: Intercambio comercial con Portugal», AGUN/JPPL/263/061/1, p 4.

1982, estallido de la Guerra de las Malvinas. Estas dos fechas enmarcaron también la gestión política del Ministerio de Exteriores durante la etapa de Pérez-Llorca en lo referente a las relaciones con Gran Bretaña. Como declaró el Ministro ante la Comisión de Exteriores, el 6 de octubre de 1981, se encontraban ante una oportunidad histórica:

«Por primera vez desde 1704, con una política ciertamente audaz y eficaz, distinta de una política de precondiciones, está ante nosotros la perspectiva de un retorno de la presencia española en el Peñón. Este retorno podrá adoptar formas distintas y graduales. Pero nos encontramos en una situación histórica para alterar a nuestro favor, de manera irreversible, las coordenadas del problema de Gibraltar»<sup>1204</sup>

Gran Bretaña había puesto de manifiesto su deseo de resolver la situación de Gibraltar. El 10 de abril de 1980 se había firmado en Lisboa una Declaración por la cual ambos países manifestaban su voluntad de retomar las negociaciones sobre Gibraltar y abrir las comunicaciones entre el istmo y la península, bloqueadas desde los sucesos del año 1969. A este importante avance, había que sumar las futuras incorporaciones de España a la OTAN y la CEE, que alteraban en algunos aspectos las condiciones del problema. Aunque fueran procesos independientes, Gibraltar, la OTAN y la CEE se convirtieron en un triángulo de mutuas influencias sin el cual no es posible entender la estrategia gibraltareña desarrollada en estos años de gobierno de UCD. Pérez-Llorca continuó con lo iniciado por su predecesor, Marcelino Oreja, aunque a su llegada al Ministerio en septiembre de 1980 aún no se había avanzado en lo acordado en Lisboa.

En otoño de 1980 Juan Durán-Loriga, que fue la mano derecha del Ministro para la cuestión gibraltareña, informaba al Ministro que el escollo que obstaculizaba el avance de las negociaciones era la diferente interpretación que los dos países habían dado al acuerdo de Lisboa: mientras que España entendía que la apertura de la verja y de las comunicaciones sólo se produciría cuando Gran Bretaña reconociese y garantizase la igualdad y reciprocidad de los derechos de los españoles en suelo gibraltareño, el país inglés entendía que ese reconocimiento sería parte de la negociación que se iniciaría una vez abierta la verja<sup>1205</sup>. España no quería dar una fecha para la aplicación de la Decla-

<sup>1204</sup> Intervención de José Pedro Pérez-Llorca en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, *Diario de Sesiones*, 6 de octubre de 1981, p. 1810.

<sup>1205</sup> Nota de Juan Durán-Loriga: «Estado actual de las conversaciones para la aplicación de la Declaración de Lisboa sobre Gibraltar», AGUN/JPPL/263/072/2. Los derechos iniciales que pedían eran que los españoles pudiesen ser residentes y propietarios. Gran Bretaña no se pronunciaba a este respecto. Otro punto pedido por los ingleses era que España suspendiese las restricciones aéreas, a lo que España respon-

ración de Lisboa sin antes clarificar este aspecto. Desde Gran Bretaña y Gibraltar se presionaba con la entrada en la CEE: España no podría entrar en la Comunidad Europea sin antes abrir las comunicaciones, esto era algo que España sabía y, precisamente por ello, quería apresurarse a clarificar las condiciones de apertura<sup>1206</sup>. Como escribiría Carlos Robles Piquer meses más tarde: «una vez abierta la verja habremos entregado la única baza negociadora fuerte con que contamos. Ello obliga a estar muy seguros, antes, del resultado a que vamos a llegar en cada punto concreto, reduciendo al mínimo el albur propio de toda negociación»<sup>1207</sup>. La cuestión era un pulso de intereses y contra el tiempo que se prologó durante el primer semestre de 1981 sin llegar a un acuerdo. En julio de 1981 entró en juego el tercero de los elementos, la Alianza Atlántica, que alteró algunos de los planteamientos de la negociación. Como ya vimos, España estaba decidida al ingreso y necesitaba el apoyo de los aliados, Luns les había indicado que el contencioso gibraltareño debería quedar al margen y España tampoco quería que la apertura de la verja fuese interpretada como una moneda de cambio para lograr la entrada en la OTAN. Así las cosas, Pérez-Llorca y Lord Carrington acordaron el 13 de julio de 1981 posponer la aplicación de la Declaración de Lisboa a una fecha posterior a la decisión atlántica, para la que España contaba con todo el apoyo británico<sup>1208</sup>. Como también se indicó, en este terreno Pérez-Llorca era de la opinión de que la política de intereses comunes con Gran Bretaña que les proporcionaba la entrada en la

---

día que aquello no se había tratado en Lisboa. La Asamblea Legislativa de la Ciudad de Gibraltar añadió leña al fuego aprobando el 22 de diciembre de 1980 una moción por la que declaraba que «los súbditos españoles no podrían gozar en el Peñón de los mismos derechos que los ciudadanos comunitarios con antelación al ingreso de España como miembro de pleno derecho, en la CEE». Cfr. «Memorándum del Ministerio de Asuntos Exteriores español», 27 de diciembre de 1980, AGUN/JPPL/263/072/2.

<sup>1206</sup> Nota sobre la entrevista de Durán-Loriga con el Embajador Parsons, 17 de diciembre de 1980. Algunos parlamentarios británicos afirmaban que sería necesaria la apertura de la verja para recuperar la confianza de la población y les recordaban que España no podría entrar en la CEE con verja cerrada. Nota para el Sr. Ministro sobre la Comisión de los Comunes y Gibraltar, 19 de febrero de 1981, AGUN/JPPL/263/072/2.

<sup>1207</sup> Nota de Carlos Robles Piquer sobre las conversaciones entre Durán-Loriga y el embajador Parsons, 19 de febrero de 1981. A la inversa, aquella también era una baza británica, como refleja Durán-Loriga en otra de sus notas: «Hay que tener en cuenta que el Gobierno británico cuenta con una baza muy fuerte para lograr el restablecimiento de las Comunicaciones: el Parlamento británico podría dificultar la ratificación del Tratado de adhesión de España a la CEE basándose en que la incomunicación entre dos territorios comunitarios es contraria al Tratado de Roma. Esta argumentación es jurídicamente rebatible pero constituye una realidad política evidente. Por todo ello, es aconsejable que nos adelantemos a restablecer las comunicaciones con Gibraltar, en condiciones dignas y con compensaciones, si no plenas, suficientes. De otra manera nos podríamos ver obligados a claudicar en el último momento ante la presión parlamentaria británica», 2 de abril de 1981, Nota sobre Gibraltar: resumen de la situación y estado de las negociaciones, AGUN/JPPL/263/072/2.

<sup>1208</sup> Nota sobre la conversación entre Lord Carrington y José Pedro Pérez-Llorca en Bruselas, 13 de julio de 1981, AGUN/JPPL/263/072/2.

OTAN y la cuestión de los mandos, a la que Lord Carrington aseguró ser favorable, podrían favorecer las negociaciones y la aplicación de la Declaración de Lisboa. El temor de ambos gobiernos seguía siendo la actitud de los gibraltareños, muy activos en aquellos momentos y temerosos de que Gran Bretaña cediese. Lord Carrington indicó a este respecto que «él se encargaba de acallar las impacencias de los llanitos»<sup>1209</sup>. Mientras tanto, Juan Durán-Loriga y el embajador Parsons se encargarían de seguir trabajando «para tener todo preparado para el momento en que la coyuntura atlántica hiciese posible el anuncio de la puesta en marcha de lo estipulado en Lisboa», esto era: preparar el intercambio de cartas, la fecha y las condiciones de apertura de la verja, y el inicio de las negociaciones<sup>1210</sup>.

En los meses siguientes, y al compás de los avances en la entrada en la OTAN, prosiguieron los preparativos que culminaron con la visita del presidente Leopoldo Calvo-Sotelo a Londres en enero de 1982. En el calendario inicial diseñado por Durán-Loriga y Parsons se había estipulado el día 2 de abril como fecha para dar inicio a la Declaración y comenzar las negociaciones, pero finalmente se aplazó al día 20<sup>1211</sup>. España no había renunciado a reclamar la soberanía sobre el Peñón y preparó los términos de esa negociación, así como la reivindicación de los derechos de los españoles que correspondería a la apertura de la verja<sup>1212</sup>. El 2 de abril estaba llamado a ser una fecha clave para la negociación, aunque no en el sentido previsto: la invasión

---

<sup>1209</sup> *Ibíd.* El 28 de octubre, los gibraltareños prepararon un contrainforme para rebatir tanto cualquier alegato español sobre el Peñón como el informe que realizó el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes británica sobre Gibraltar. Medidas que el Gobierno inglés tomó por aquellas fechas, como la concesión plena de la nacionalidad británica, el mencionado informe o el anuncio del cierre del astillero en Gibraltar, les confirmaban en sus temores. En el contrainforme declaraban Gibraltar británico y su deseo de no ser españoles: iban a resistir. Resaltaban el carácter diferenciador del Peñón y se apoyaban en los principios de autodeterminación e integridad territorial. También negaban la validez de las resoluciones que se habían presentado en la ONU sobre esta cuestión. Declaraban «ser una colonia, pero no una colonia típica». Nota de la Dirección General de Europa sobre el contrainforme editado en Gibraltar, 28 de octubre de 1981. Más referencias a este temor gibraltareño en la Nota de Joaquín Ortega Salinas recogiendo asuntos tratados con el Ministro Pérez-Llorca, de 14 de enero de 1982, AGUN/JPPL/072/2.

<sup>1210</sup> Pérez-Llorca recuerda que se abrieron tres mesas de negociación: una para regular las nuevas necesidades derivadas de la apertura de la verja, otra para la cuestión de los derechos humanos y la reincorporación de trabajadores españoles a Gibraltar, y la tercera para tratar la cuestión de la soberanía y los aspectos militares del Peñón. Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1211</sup> Nota de Juan Durán-Loriga: Sobre el restablecimiento de comunicaciones con Gibraltar y la visita a Londres con el Presidente del Gobierno, 7 de diciembre de 1981. En la visita se produjo también el canje de cartas entre los dos países y el acuerdo de las condiciones para la aplicación de la Declaración de Lisboa. Cfr. Entrevista Durán-Loriga-Parsons, 17 de enero de 1982. Toda la documentación sobre el viaje en AGUN/JPPL/263/077/2.

<sup>1212</sup> Informe de Rafael Valls, asesor jurídico de la embajada en Londres, sobre la transferencia de soberanía en plazo y forma convenientes. Enviado a José Pedro Pérez-Llorca por el embajador Fernando Arias-Salgado el 26 de enero de 1982, AGUN/JPPL/263/072/2.

de las islas Malvinas por Argentina provocó la reacción británica y el estallido de la guerra.

El Gobierno español se posicionó junto con quienes defendían el cese de las hostilidades, la retirada de las fuerzas argentinas, la negociación para la descolonización del territorio y el restablecimiento de la integridad territorial argentina <sup>1213</sup>. En su comunicación oficial declararon que la decisión británica era «una gravísima responsabilidad y un error histórico» y reafirmaron su pleno apoyo a la República de Argentina <sup>1214</sup>. Como era de esperar, las negociaciones con Gran Bretaña se paralizaron y la guerra de las Malvinas frustró las esperanzas que tenían entre manos. El propio Carrington, que dimitió en plena crisis, telefoneó a Pérez-Llorca para sugerirle que se pospusiese el encuentro previsto en Cintra para el 20 de abril y la aplicación de los textos en el mes de junio, pues su sucesor Francis Pym acudiría a ella sin conocer a fondo el material y «sin el menor ánimo negociador» <sup>1215</sup>. No habría posibilidad de acuerdo ante el clima de «hipersensibilidad nacionalista» que había estallado en Gran Bretaña <sup>1216</sup>.

Así lo dispuso Pérez-Llorca y se aplazaron las negociaciones, aunque acordó con Pym que el proceso iniciado en Lisboa seguiría abierto, así como el espíritu de las cartas canjeadas en enero de 1982, a través del contacto personal entre ambos ministros y por la vía diplomática <sup>1217</sup>. Gibraltar no valdría una guerra, pero una guerra había frustrado su resolución. El Ministro fue muy consciente de que estaban «enterrando» el tema y se despidió así de la que había sido otra de sus aspiraciones para España en ese tiempo, quizá no solucionar el contencioso de la soberanía, pero sí el restablecimiento de las comunicaciones, obteniendo a cambio el reconocimiento de ciertos derechos para

---

<sup>1213</sup> Comunicación oficial del Gobierno, 2 de abril de 1982, AGUN/JPPL/263/043/1/2. Apoyaron también las resoluciones 502 y 505 de las Naciones Unidas el 3 de abril de 1982 pidiendo el cese de hostilidades, AGUN/JPPL/263/073/2. Informe de la Dirección General para Iberoamérica: España y las Malvinas, 17 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/073/2.

<sup>1214</sup> Declaración oficial del Gobierno español, 2 de mayo de 1982, y comunicado conjunto argentino-español, 4 y 6 de octubre de 1982, AGUN/JPPL/073/2; 073/2.

<sup>1215</sup> Declaración para ser publicada tras el encuentro entre los ministros de Exteriores de Reino Unido y España, e informe británico sobre el aplazamiento, 21 de junio de 1982, AGUN/JPPL/263/072/2. Tras el encuentro en Cintra, los compromisos adquiridos y el restablecimiento de comunicaciones directas se harían efectivos el día 25 de junio. Hay un primer comunicado de aplazamiento ya el 8 de abril de 1982, AGUN/JPPL/263/059/6.

<sup>1216</sup> Informe de la Dirección General de Europa: Gibraltar, 12 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/059/6.

<sup>1217</sup> *Ibíd.*, p. 9. El 15 de junio los británicos presentaron, a través del embajador en Madrid, un nuevo proyecto de declaración conjunta, que sustituía a la acordada por Parsons y Durán en los meses anteriores y que desde el Ministerio se calificó como «un proyecto absolutamente inadmisibles y gravemente lesivo para nuestros intereses, por llevar aparejado un claro retroceso frente a lo logrado en Londres el 8 de enero». Texto conservado como anejo 5 del Informe.

España y abriendo la vía a posibles soluciones en el futuro: «Un poquito habríamos asomado la cabeza, hubo mala suerte con lo de las Malvinas»<sup>1218</sup>. Pero el tiempo para la entrada en Europa seguía corriendo: la apertura de la verja y el tema de la igualdad y reciprocidad para los españoles fueron dos de los temas que en noviembre de 1982 el Gobierno saliente dejaba de «atención prioritaria inmediata» para el Gobierno entrante<sup>1219</sup>.

### **Marruecos: «el gran vecino del sur»**

Otra de las prioridades fue «el gran vecino del sur», como se refirió a Marruecos Leopoldo Calvo-Sotelo en su discurso de investidura. La costa norte de África era una zona de interés estratégico para España, y muy en especial el país marroquí, no sólo por su inmediata proximidad, sino también por sus vínculos históricos con España, por el reciente contencioso abierto tras la retirada española del Sahara y por los intereses económicos de la región. El estado de las relaciones con Marruecos desde los acuerdos de Madrid en 1975 era ambivalente e inestable, incrementado por lo que el embajador de España en Marruecos en aquellos años, Alfonso Gómez de la Serna, calificó de «enorme ignorancia recíproca»<sup>1220</sup>. Marcelino Oreja había iniciado una política destinada a lograr una cierta estabilidad y recobrar la amistad con Marruecos, una línea política que, como describen los informes entregados a los socialistas en 1982, «iba a proseguir y se iba a reforzar con la llegada del Ministro Pérez-Llorca en 1980»<sup>1221</sup>.

Consciente de la importancia de una política de pacificación y buena vecindad con la frontera sur, Pérez-Llorca comenzó sus visitas oficiales por Marruecos. Allí, en su conversación con el Ministro de Exteriores marroquí Mohamed Bucetta, le manifestó sus disposiciones: «no podemos permitirnos el lujo de una política ligera, es necesario que vayamos al fondo de las cosas»<sup>1222</sup>. Los asuntos más apremiantes y que vertebraron las relaciones durante los dos años del ministerio de Pérez-Llorca fueron los siguientes.

<sup>1218</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1219</sup> Informe de la Dirección General de Europa: Gibraltar, 12 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/059/6, p. 12.

<sup>1220</sup> Informe «Relaciones hispano-marroquíes» elaborado por Alfonso Gómez de la Serna en noviembre de 1982 por encargo de José Pedro Pérez-Llorca, AGUN/JPPL/263/059/13, p. 2.

<sup>1221</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>1222</sup> Notas de la conversación de José Pedro Pérez-Llorca con M. Bucetta el 13 de octubre de 1980. En ese mismo viaje también se entrevistó con el rey Hassan II, AGUN/JPPL/263/052/8.

El primero, la estabilidad en las relaciones y la solución al conflicto de la descolonización del Sahara, que había enfrentado en la zona a Marruecos, Mauritania, Argelia y el Frente Polisario. La política del Ministerio fue un distanciamiento de la polémica. España ya había hecho efectiva su retirada y la descolonización del territorio, y a partir de ese momento su participación en la pacificación de la zona fue a través de los organismos internacionales y secundando aquellas decisiones que respetaban los acuerdos. España quiso ser neutral en el conflicto a pesar de que en otros muchos aspectos su política estaba alineada con Marruecos<sup>1223</sup>. Así, por ejemplo, cuando finalmente Marruecos accedió a la celebración de un referéndum consultivo en el Sahara el Gobierno español apoyó y fomentó la iniciativa<sup>1224</sup>. Este cambio de actitud en Marruecos ante el problema saharauí se interpretó como uno de los frutos de esa política de distanciamiento de España al conflicto, que permitió que se serenasen sus relaciones con el régimen marroquí y que disminuyese el enfrentamiento con Argelia y el Frente Polisario<sup>1225</sup>. Este proceso «de tranquilización política», como lo llamaron en el Ministerio, permitió el avance en el segundo de los campos: las relaciones económicas y culturales<sup>1226</sup>.

La pesca era el gran tema bilateral que se saldó con un acuerdo pesquero en abril de 1981 y las negociaciones para la firma de otro «gran acuerdo global» en 1982, y que finalmente se aplazó a petición de Marruecos, que quiso esperar al resultado de las elecciones españolas<sup>1227</sup>. Las relaciones de cooperación económica se ampliaron a otros sectores, como el agrícola y el industrial,

---

<sup>1223</sup> A ello contribuía también la beligerante actitud del frente Polisario contra los pesqueros españoles. A su llegada al Ministerio José Pedro Pérez-Llorca tuvo que gestionar asimismo la liberación de varios rehenes españoles secuestrados por el Polisario. Cfr. Documentación sobre el secuestro del Polisario, AGUN/JPPL/263/059/7.

<sup>1224</sup> Se conservan varias cartas del Rey Juan Carlos I a Hassan II animándole a resolver pacíficamente el problema del Sahara y apoyando la propuesta de la Organización para la Unidad Africana (OUA) que apostaba por el referéndum consultivo a la población saharauí. Esta fue la posición oficial de España. Carta del 26 de mayo de 1981, AGUN/JPPL/059/12; carta del 21 de junio de 1981, AGUN/JPPL/263/042/1/6.

<sup>1225</sup> Informe «Relaciones hispano-marroquíes»... pp. 13-14.

<sup>1226</sup> *Ibíd.*, p. 17. Sobre las relaciones económicas con Marruecos existen varios informes preparados para el traspaso de poderes, AGUN/JPPL/263/044/8.

<sup>1227</sup> Informe sobre negociaciones de pesca España-Marruecos, 26 de enero de 1981, AGUN/JPPL/263/033/3/6. El primer acuerdo de pesca con Marruecos se firmó el 1 de abril de 1981, AGUN/JPPL/263/059/12, las últimas reuniones se celebraron en Madrid bajo la presidencia de Pérez-Llorca y Bucetta. En 1982 se preparó un nuevo acuerdo, dirigido a nivel técnico por el Secretario de Estado Gabriel Mañueco. El proyecto marroquí, también alentado desde España, era la creación de un acuerdo más amplio de cooperación entre los dos países. «Según Hassan Marruecos tiene que superar el enfoque de “tendero” que según él ha predominado en las negociaciones pesqueras», carta de Gabriel Mañueco a Pérez-Llorca sobre las negociaciones del 20 al 23 de abril de 1982. Cfr. Documentos del acuerdo de 1982 y negociaciones de Gabriel Mañueco en marzo de 1982: AGUN/JPPL/263/042/1/6. Y anexos al Informe sobre «relaciones hispano-marroquíes», AGUN/JPPL/263/059/13.

que avivaron la creciente amistad entre ambos países. El monarca marroquí se mostró entusiasmado ante estas perspectivas y, decidido a fomentar esta política, recuperó el proyecto de crear una unión fija en el estrecho de Gibraltar, un puente de comunicación entre los dos países, e incluso llegó a sugerir a España que «se podrían permitir ustedes el lujo de coquetear con la futura CEE y escoger entre dos alternativas: la de ser un país económicamente inclinado hacia Europa pero proporcionando a ésta la comunicación permanente con la economía africana, o al revés, la de dar la espalda a Europa e iniciar una gran política económica con los países africanos»<sup>1228</sup>. Para España, obviamente, esto último era algo irrealizable. La política con el vecino del sur exigió mucho tacto y una intensa diplomacia, entendida más que nunca como un ejercicio de cortesía política.

No fue éste el único proyecto de alianza que Marruecos ofreció a España: la audacia de Hassan II sorprendió al rey Juan Carlos I cuando en febrero de 1982 le propuso la creación de un acuerdo tripartito de defensa entre Portugal, España y Marruecos. Hassan II apelaba al desmoronamiento de Europa, la debilidad interna de la Alianza Atlántica y la creciente amenaza soviética que se aproximaba también a través de Libia y Argelia<sup>1229</sup>. Pérez-Llorca, presente en la conversación, le hizo ver que la prioridad española era la pertenencia al mundo occidental y la entrada en la OTAN y las CEE<sup>1230</sup>. No cejó el monarca marroquí en su empeño y, un mes más tarde, con motivo de otra visita de Pérez-Llorca a Marruecos, volvió a presentarle una oferta de características similares: esta vez era un acuerdo de defensa entre Estados Unidos, España y Marruecos, e incluso tanteó un posible apoyo de España para que Marruecos pudiese ser incorporado a la Alianza Atlántica<sup>1231</sup>. El lugar de España, bien lo sabía el Ministro, era otro.

A pesar de las evidentes incompatibilidades entre ambos países y sus proyectos, las relaciones mejoraron sustancialmente, se atenuó la imagen negativa de Marruecos en la opinión pública española y desaparecieron muchas

<sup>1228</sup> Notas de la conversación entre Hassan II y José Pedro Pérez-Llorca el 14 de octubre de 1980, AGUN/JPL/263/052/8. Sobre el proyecto de enlace fijo Europa-África a través del estrecho de Gibraltar, AGUN/JPL/263/059/13/1.

<sup>1229</sup> Minuta del encuentro entre Juan Carlos I, Hassan II y José Pedro Pérez-Llorca en el palacio de Marivent (Palma) durante la visita del monarca marroquí a España, 25 de febrero de 1982, AGUN/JPL/263/042/1/6.

<sup>1230</sup> *Ibíd.*

<sup>1231</sup> Notas de las conversaciones con Hassan II y Bucetta el 13 de marzo de 1982 camino de Casablanca a Jorf Lasfar (El Jedida), AGUN/JPL/263/053/1. Esa última propuesta de la OTAN fue formulada de manera reservada por Hassan II a Pérez-Llorca en la zona reservada del automóvil en el que viajaban, como aparece mencionado en las transcripciones que realizó Alfonso de la Serna y completó José Pedro Pérez-Llorca en la entrevista del 4 de noviembre de 2015.

tensiones bilaterales entre sus gobiernos. La cuestión de Ceuta y Melilla, reivindicadas por Marruecos, también se acalló gracias a la intensa diplomacia española y a la decisión de Hassan II de esperar a la resolución del tema gibraltareño, lo que lleva a pensar que, a una política exitosa de España en Gibraltar, le hubiese correspondido una nueva polémica con Marruecos <sup>1232</sup>. En resumen, lo que los informes finales del Ministerio destacaron del periodo comprendido entre 1980 y 1982 fue la consolidación de la calma y la distensión en el plano político, la recuperación de los contactos diplomáticos y, sobre todo, el impulso a la cooperación en sectores económicos, técnicos y culturales <sup>1233</sup>.

## Hilos sueltos

Es imposible atender aquí a todas las cuestiones abordadas en aquellos dos años desde el Ministerio de Asuntos Exteriores. Nos hemos limitado a aquellas que recibieron una atención prioritaria o que fueron más significativas. Entre los «hilos» pendientes quedan las relaciones con Iberoamérica, especialmente cuidadas desde el Gobierno por los vínculos históricos que la unen con España. Desde el Ministerio se fomentó la firma de acuerdos y tratados de cooperación en varios ámbitos, la recuperación de las relaciones diplomáticas con México y la participación en foros políticos como la Comisión Económica para América Latina o el Pacto Andino. <sup>1234</sup> A ello se corresponden las cinco rondas de viajes realizadas por el Ministro a diversos países de Iberoamérica y el inicio de los preparativos para el V Centenario del descubrimiento de América <sup>1235</sup>. Especial atención mereció la situación de Centroamérica, en el contexto de guerra, nueva estrategia americana y expansión del

---

<sup>1232</sup> Carta de Antonio Elías al Marqués de Tamarón, Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores, junio de 1981, AGUN/JPPL/263/042/1/6.

<sup>1233</sup> Algunos documentos que recogen estos resultados: Informe «Relaciones hispano-marroquíes», AGUN/JPPL/263/059/13; Nota informativa: Situación de las relaciones de España con el Norte de África, 2 de noviembre de 1982; Líneas generales política exterior española en África, Próximo Oriente, Asia continental desde septiembre de 1980, 10 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/042/1/1.

<sup>1234</sup> Informe de la Dirección General para Iberoamérica: «Política española en Iberoamérica», noviembre de 1982. Amplio informe que repasa los distintos aspectos de las relaciones con cada país, AGUN/JPPL/263/060/1.

<sup>1235</sup> En diciembre de 1980 acompañó al Presidente Adolfo Suárez a Colombia y Venezuela, en julio de 1981 acompañó a Leopoldo Calvo-Sotelo en su viaje a México. En febrero de 1982 acudió a Panamá y México, en mayo de 1982 a Costa Rica y del 4 al 11 de agosto acompañó de nuevo al Presidente Leopoldo Calvo-Sotelo en su viaje oficial por Ecuador, Colombia y Perú. Iniciaron los preparativos del V Centenario, se constituyó una Comisión Nacional (RD 735/1981 de 10 de abril) y se presentó la candidatura de España a la Exposición Universal de 1992. Cfr. Nota del Instituto de Cooperación Iberoamericana: Exposición Universal, AGUN/JPPL/263/043/3.

comunismo<sup>1236</sup>. Fueron años de cambio y de incertidumbre en el panorama internacional en los que España, que apostó por la vinculación atlántica, siempre ofreció su papel de puente con Iberoamérica y el mundo árabe.

Las relaciones con Oriente Próximo son otro capítulo que queda en el tintero. El establecimiento de relaciones con Israel fue una de las cuestiones que estuvieron sobre la mesa del Ministro de Exteriores desde su llegada al Palacio de Santa Cruz. Para no dar la falsa imagen de ser una moneda de cambio por la entrada en la OTAN ante Estados Unidos, se decidió aplazarlo al mes de septiembre de 1982, fecha en la que estaba concertado el encuentro entre Pérez-Llorca y su homólogo israelí Isaac Shamir. Sin embargo, la pérdida de la mayoría del Gobierno, la convocatoria de las elecciones y el ataque de Israel a los campos de refugiados del Líbano en junio de 1982 disuadieron a Pérez-Llorca de la conveniencia de establecer las relaciones en aquel contexto: ya no contaban con la fuerza necesaria ni con la representación suficiente para una operación diplomática tan delicada y con tantas implicaciones<sup>1237</sup>. Aunque se celebró el encuentro entre ambos ministros con carácter secreto, el acuerdo entre los dos países se retrasó y terminó por ser otra de las «cuestiones de atención prioritaria» que el Ministro dejó a su sucesor en Exteriores<sup>1238</sup>. La crisis de UCD y la debilidad del partido hicieron también aquí mella en la política exterior. La guerra entre Irán e Iraq y las cuestiones energéticas son otros de los aspectos mencionados en los informes que se conservan.

De las relaciones con el bloque soviético se pueden reseñar algunas visitas destacadas a países como Hungría y Bulgaria en febrero de 1982, empleados por el Gobierno como muestra de que nada había cambiado tras la entrada en la OTAN en lo relativo a sus relaciones con los países del otro lado del «telón de acero». Lo mismo puede decirse de los viajes y los acuerdos firmados con países asiáticos o el resto de relaciones económicas y bilaterales con países de la Europa democrática. En el continente africano hay que destacar la relación con Guinea Ecuatorial. En Guinea se realizó una labor de apoyo, proporcionando una mayor asistencia técnica y creando nuevas bases para la cooperación económica, que finalmente el Presidente Obiang rechazó de manera unilateral en marzo de 1982<sup>1239</sup>.

<sup>1236</sup> Informe: «Centroamérica, relaciones con España», noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/043/1/2.

<sup>1237</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 16 de noviembre de 2015.

<sup>1238</sup> Nota informativa de la Dirección General de Política Exterior para África y Asia continental: «Actuación española respecto del conflicto del Próximo Oriente/Israel», 10 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/042/1/1.

<sup>1239</sup> Nota de la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial del Ministerio de Exteriores: «Relaciones con Guinea Ecuatorial», 19 de noviembre de 1982, AGUN/JPPL/263/043/4/1.

En definitiva, el objetivo del Ministro y de su equipo en todos estos ámbitos fue la «unidad de acción en el exterior» dentro de una política de seguridad y de defensa de los intereses de España, tratando así de culminar, junto con la Transición interior, la exterior, dejando a España instalada en el bloque de las naciones democráticas.

### 5.3 «CUANDO ABANDONÉ LA POLÍTICA O FUI ABANDONADO POR ELLA»

#### **El equilibrio inestable del Gobierno de Calvo-Sotelo**

La última etapa de la vida política de José Pedro Pérez-Llorca corre en paralelo con el fin de UCD y con los meses de Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, meses difíciles por el estado interno del partido y por la coyuntura de desgaste que heredaba el sucesor de Suárez: «Recibí la presidencia en peores condiciones que nadie durante el último medio siglo de historia de España», declaraba el Presidente en una de sus últimas entrevistas en octubre de 1982 <sup>1240</sup>.

Como algunos autores han destacado, los logros del Gobierno en aquellos últimos años de UCD han quedado a menudo oscurecidos por el fracaso final del partido <sup>1241</sup>. Entre estos podría citarse la adhesión a la OTAN y el avance con la CEE, ya descritos, el desbloqueo de la cuestión autonómica y el pacto de julio de 1981, el comienzo de la reconversión industrial y las medidas para superar la segunda crisis del petróleo. Otras iniciativas fueron más polémicas, como la aprobación de la Ley del divorcio, que rompió la disciplina de voto del partido y enfrentó seriamente a sus miembros, o los infructuosos intentos por sacar a la flote la Ley de Autonomía Universitaria <sup>1242</sup>. Junto a esto hubo que añadir la crisis del aceite de colza en el otoño de 1981 o la polémica por los juicios del 23F, que golpearon con dureza al Gobierno en unos momentos en los que el país entero seguía sobrellevando y tratando de encontrar sali-

---

<sup>1240</sup> «Los últimos días de un presidente», entrevista a Calvo-Sotelo de José Luis Gutiérrez, *Diario 16*, 17 de octubre de 1982, pp. 1-4.

<sup>1241</sup> «Leopoldo Calvo-Sotelo volvió a reproducir la edad de oro de la UCD. El problema, el gran problema, fue la crisis del partido». ATTARD, Emilio, *Vida y muerte de UCD...*, p. 278.

<sup>1242</sup> «El divorcio separó a UCD», *Diario 16*, 23 de junio de 1981, p. 4. La noticia da cuenta de la actitud de algunos miembros del Gobierno ante la votación, en la que cuarenta de los diputados centristas, de tendencia socialdemócrata, liberal y suarista votaron en contra de la posición del partido. «El presidente y los miembros de Gobierno quisieron quitarle importancia al asunto. El ministro de Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca se limitó a comentar a *Diario 16* que habían encajado la derrota “con deportividad”». El proyecto de Ley de Autonomía Universitaria (LAU) fue retirado finalmente ante la falta de acuerdo con el PSOE.

da a los persistentes efectos de la crisis económica y del terrorismo. Este es el marco en el que transcurrieron los últimos días de UCD.

Algunas de estas cuestiones se convirtieron en motivos de choque del Gobierno con el Partido y el Grupo Parlamentario. De nuevo fue la falta de coordinación entre las ruedas del triciclo centrista las que hicieron descarrilar, y esta vez definitivamente, el proyecto del centro. La división por facciones era cada día más patente: la diversidad y la conjunción de las «familias» que habían dado origen a UCD habían dejado de ser lo que la definía para convertirse en los ingredientes de una crisis identitaria. Ni la experiencia de la dimisión de Suárez, ni el II Congreso, ni el traumático inicio de la legislatura con el 23F consiguieron unir a una UCD que se deshilachaba por momentos.

En los primeros meses de rodaje del nuevo Gobierno ya se hizo evidente que la bicefalia entre Gobierno y Partido no funcionaba, al menos en la coyuntura por la que estaban atravesando. No sólo Calvo-Sotelo experimentaba la falta de apoyo del partido; Emilio Attard, por aquellos meses consejero del Presidente, escribía a principios mayo de 1981 una larga nota considerando el estado del Gobierno y del partido: «No parece el partido del Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo. Es algo así como el partido que le presta su asistencia a la expectativa de su fracaso»<sup>1243</sup>. La situación era evidente para todos. A la imagen positiva de credibilidad y seguridad que transmitía el equipo del nuevo Gobierno de febrero de 1981, explicaba Attard, se superponía la imagen de un partido «inconexo, ineficiente, vinculado al pasado» cuya evidente disociación con el Gobierno «resulta una insolidaridad gravemente peligrosa que singularmente tiene su exponente en la solitaria singularidad del Ministro de Justicia que expropia la imagen del Partido y del Gobierno en detrimento de la común empresa»<sup>1244</sup>. El relevo en la Presidencia no había logrado ahuyentar a los viejos fantasmas que habían acosado a Suárez y que ahora hacían lo propio con Calvo-Sotelo.

Otro de los miembros de UCD, Luis Apostúa Palos, hacía llegar a Pérez-Llorca pocas semanas más tarde otro amplio escrito en el que le indicaba que «Una de las cosas que más me espeluzna, de cuantas se han producido en estas últimas semanas, es el empecinamiento obsesivo en la destrucción de UCD», y le advertía de los riesgos que supondría un acercamiento a la derecha alejándose del campo socialdemócrata<sup>1245</sup>. Había que preservar la síntesis del libera-

---

<sup>1243</sup> Nota de Emilio Attard, «Consideraciones sobre el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo y el partido de la UCD», 24 de mayo de 1982, AGUN/JPL/263/086/2, p. 3.

<sup>1244</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>1245</sup> Luis Apostúa Palos, «Actualidad», 19 de junio de 1981, AGUN/JPL/263/033/3/3. Comparaba la situación española con el reciente cambio político de Francia, con una situación más parecida a la espa-

lismo, el humanismo cristiano y la socialdemocracia que habían caracterizado el proyecto originario: «Todo lo que no sea mantener a ultranza esa síntesis significará la derrota. Y esa síntesis se sigue llamando, a nivel “pope”, Cabanillas, Calvo-Sotelo, Pérez-Llorca, Oliart, Rodríguez Sahagún y también Adolfo Suárez y Fernando Abril»<sup>1246</sup>. La actitud de los críticos y de quienes pretendían arrastrar a UCD hacia su propio terreno conllevaría el deterioro de UCD y la pérdida segura del Gobierno: «El PSOE, como hasta ayer el PSF Francés, nada hacen realmente por ganar; son sus adversarios los que le hacen ganar. Y aquí estamos a tiempo de evitar esta bobada», concluía Apostúa Palos<sup>1247</sup>. Las notas de uno y de otro son testimoniales de los dos problemas más acuciantes para el partido: la pérdida de su control y de su identidad. Los nombres mencionados por Apostúa Palos fueron, en efecto, quienes desde el Gobierno vieron la situación y trataron de ganar terreno impulsando un fortalecimiento del partido a través de personalidades prestigiosas<sup>1248</sup>.

Un ejemplo de esta estrategia, impulsada especialmente por el Presidente Leopoldo Calvo-Sotelo, fue el intento de que Pérez-Llorca formase parte de las listas de la Asamblea de UCD Madrid y optase a la presidencia del partido a nivel local<sup>1249</sup>. Era una vía para aunar y liderar el partido desde la base y de reafirmar los principios ideológicos y programáticos del centro<sup>1250</sup>. La inicia-

---

ñaola que la existente en la RFA, a quien muchos dentro de UCD querían emular. «Parece, en consecuencia, que el buen Presidente que es Calvo-Sotelo no se deje empujar —y con él todo el partido— hacia esa “droit divine”, que tan cara le ha costado a Giscard y a toda Francia. (...) UCD debe, en primer lugar, permanecer unida y sin que ninguna de sus figuras políticas más representativas “se apee”, y en segundo, no solamente no oscilar hacia la derecha sino soltar lastre por la derecha y reforzar ostensiblemente su ala izquierda socialdemócrata para intentar ocupar este espacio político o, al menos, seguir manteniéndolo en discusión con el PSOE y repartirse el electorado. Lo demás sería suicida. (...) De parte de quien se incline ese espacio centrista socialdemócrata estará siempre la mayoría. Y lo hará de parte del PSOE como continúe este jueguecito de la “droit divine” ». *Ibíd.*, pp. 2-3.

<sup>1246</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>1247</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>1248</sup> Esta estrategia gubernamental del verano de 1981 es descrita por Juan Francisco Fuentes como «una operación para incorporar a UCD a un numeroso grupo de profesionales de prestigio, relanzar la imagen pública del partido y del Gobierno, atrayendo a personajes públicos de la sociedad civil, transmitiendo así la idea de que UCD había superado la crisis del tardosuarismo e iniciado un ciclo de recuperación», cfr. *Adolfo Suárez...*, p. 444. También Emilio Attard la menciona como fruto de un sector de ministros no condicionados ni por el partido ni por el sector socialdemócrata: «Eran los que con buena vista pero poca decisión pensaban en una operación envolvente de Calvo-Sotelo para crear un centro amplio que no llegó jamás a frutos de bendición», cfr. *Vida y muerte de UCD...*, p. 236.

<sup>1249</sup> Carta de José Pedro Pérez-Llorca, 4 de junio de 1981 a José Luis Conty Larraz, Presidente del Comité Ejecutivo de UCD con el deseo de figurar en las listas, AGUN/JPPL/263/038/5/7. Parece que este deseo respondía más a la estrategia de Calvo-Sotelo que a la voluntad del candidato. Pérez-Llorca ya había presidido alguna de las asambleas de UCD de Madrid y había tenido un papel activo en ellas, aunque como recordamos, Suárez frenó su candidatura a la Presidencia en otoño de 1979. Las elecciones a la presidencia del Partido en Madrid se celebraron en julio. Cfr. «En Madrid se perfilan cuatro candidaturas: Rosón, Pérez Llorca, Carlos Bustelo y Abel Cádiz», *Ya*, 3 de junio de 1981.

<sup>1250</sup> Indicaciones de una circular del partido, 18 de mayo de 1981, AGUN/JPPL/ 263/085/5.

tiva no prosperó. A los pocos meses del Congreso de Palma ya se percibía que sus consecuencias estaban siendo más cismáticas que renovadoras.

En aquel verano de 1981 la facción demócrata cristiana de UCD seguía siendo la más beligerante. Estaban especialmente molestos por la gestión de la ley del divorcio y por los planteamientos del Ministro de Justicia, Fernández Ordóñez y su equipo socialdemócrata, a los que se oponían con rotundidad. Más que nunca el modelo de sociedad buscado por unos y otros se revelaba incompatible, como también parecía ser incompatible el rumbo que desde las distintas familias se quería imprimir al partido. Miguel Herrero de Miñón y Óscar Alzaga ya habían iniciado sus aproximaciones hacia la derecha de Fraga. Dentro de UCD seguía vivo el fantasma de una «operación gran derecha», que esperaba a unos, espantaba a otros y no terminaba de vencer a la mayoría.

Liderados por Alzaga, varios diputados centristas configuraron la llamada «Plataforma moderada», con el fin de corregir lo que consideraban excesos socialdemócratas en la gestión del Gobierno y marcar con firmeza un rumbo para el partido de cara a las próximas elecciones generales. La adscripción a la Plataforma de unos setenta parlamentarios de UCD despertó las alarmas en el partido, que el 28 de julio condenó, a través del Comité Ejecutivo, la publicidad dada a los problemas internos y recordaba que no estaban permitidas las fracciones organizadas en el seno del mismo. Incidían en que UCD seguía manteniendo su carácter de «auténtico partido de centro, reformista y progresista»<sup>1251</sup>. En esa misma sesión del 28 de julio Antonio Jiménez Blanco, Presidente del Consejo de Estado, y José Pedro Pérez-Llorca defendieron la comprensión y la concordia como base del partido; había que cerrar filas y volver a los orígenes: «teníamos que encontrar la conciliación dentro de nosotros mismos, para extrapolar el consenso necesario que acreditase nuestra capacidad de presencia política»<sup>1252</sup>. Pero ese espíritu de conciliación e integración era lo que otros consideraban que se había quebrado para siempre. Uno de ellos, Landelino Lavilla, declaró que «Más daño ha hecho al partido la impresión de que sacamos proyectos legislativos en el Congreso procedentes de la izquierda, que la plataforma moderada»<sup>1253</sup>.

¿Qué era UCD?, ¿hacia dónde iba o hacia dónde debería ir?, mejor dicho: ¿hacia dónde podían dirigirla en las actuales circunstancias?, estas eran la cuestiones que discutían propios y ajenos. Se dilucidaba en la Moncloa y en

<sup>1251</sup> Comunicado de UCD recogido por Emilio ATTARD en *Vida y muerte de UCD...*, p. 238; «La ejecutiva de UCD desaprueba las tesis de la Plataforma Moderada», *El País*, 29 de julio de 1981.

<sup>1252</sup> ATTARD, Emilio, *Vida y muerte de UCD...*, p. 241.

<sup>1253</sup> *Ibíd.*, p. 240.

Arlabán, en las reuniones semanales del sanedrín y en los pasillos del Congreso, en los clubes financieros y en los liberales de Garrigues, en las reuniones entre Herrero y Fraga, en la plataforma de Alzaga, en los restaurantes y en las páginas de la prensa. Era una UCD en ebullición cuestionándose su esencia.

### **Disolver o desembarcar**

La marcha de Fernández Ordóñez fue una nueva estocada. El 2 de septiembre de 1981 se hizo oficial una dimisión que el Presidente había conocido días atrás y la prensa también. Con él se marcharían otros siete diputados que más adelante formaron un nuevo «partido» y grupo parlamentario: el PAD. «Fue un tráfuga en dos fases, como los cohetes que impulsan las naves espaciales. No he podido guardarle rencor», escribió el Presidente Calvo-Sotelo<sup>1254</sup>. Pero aun sin rencor, la marcha de Fernández Ordóñez ahondaba la herida. En esos meses de otoño, en los que el Gobierno estaba lidiando con el escándalo del aceite de colza y con la oposición anti-OTAN, las acusaciones al Gobierno de estar «derechizando» y «desnaturalizando» UCD subieron de tono. El propio ex presidente Suárez se erigió en líder de una particular batalla por la «permanencia» de UCD en el centro<sup>1255</sup>. Algunas de las medidas impulsadas por el Presidente Calvo-Sotelo, sobre todo en el campo exterior o económico, eran efectivamente más asimilables a una clásica política de derecha, pero ello no implicaba una asociación del partido con la derecha ni un deseo de coalición con Fraga. La marcha de Herrero y de otros tres diputados más a Alianza Popular en los meses de octubre y noviembre de 1981 evidenció la escasa predisposición del Gobierno a seguir la llamada de la «mayoría natural» que aquellos defendían como la mejor salida para la crisis en que se encontraban<sup>1256</sup>.

Parece que, en el seno del Gobierno y desde el partido presidido por Rodríguez Sahagún, lo que se debatía era cómo afrontar este estado, cómo recobrar el pulso. Disolver o desembarcar era la disyuntiva. Disolver la Cortes y convocar elecciones anticipadas implicaba dejar a la mitad dos de los grandes temas que el Gobierno tenía entre manos: la OTAN y el juicio al 23F. Ni Oliart ni Pérez-Llorca animaban al Presidente a seguir este camino, que tampoco él

---

<sup>1254</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 208.

<sup>1255</sup> Juan Francisco FUENTES escribe que esa insistencia contra la derechización de UCD «se convirtió en seña de identidad del suarismo», cfr. *Adolfo Suárez...*, p. 443.

<sup>1256</sup> Se marcharon los diputados Miguel Herrero, Ricardo de la Cierva, Francisco Soler y Manuel Díaz-Pinés.

juzgaba en aquellos momentos la mejor opción <sup>1257</sup>. La alternativa que quedaba por intentar era el desembarco del Gobierno en el partido, unificar las presidencias en la persona de Calvo-Sotelo para facilitar la unidad y reconducir la gestión... ¿pero cómo? No tenían duda de su proyecto, el centro seguía siendo la opción de quienes estaban arrimando de verdad el hombro para sacar adelante el Gobierno; el problema, de nuevo, era la confusión interna y la fragmentación.

Los integrantes de la Plataforma Moderada apuntaban maneras de transfuguismo, los liberales seguían apostando por el centro político aunque pedían una reforma total en la organización del partido y una reformulación de la política del Gobierno. Pero, ante todo, y en esto también coincidían con los hombres del Gobierno: «Debemos acabar con la enfermedad morbosa de definirnos a nosotros mismos», escribía el liberal y ucedista Joaquín Muñoz Peirats en uno de los documentos para el debate del Club Financiero que llegó a manos del Ministro de Exteriores en octubre de 1982 <sup>1258</sup>. En medio de esta marejada, Pérez-Llorca mantuvo su independencia política. Estas escenas de tensiones y fraccionamientos eran parte de su experiencia en la construcción del centro. Una vez más, se mostró partidario de la síntesis que representaba UCD. Desde la prensa se le mostró como uno de los hombres de confianza del Presidente, independiente y sin más afiliación que su carnet de pertenencia al partido, para cuya consolidación Suarez le había pedido ayuda y ahora lo volvía a hacer Calvo-Sotelo. Esta misión fue parte de esa «arena de los gladiadores» a la que se refirió después Calvo-Sotelo al recordar la trayectoria de su Ministro, y que éste tuvo que compatibilizar con sus misiones en el exterior <sup>1259</sup>. Tanto fue así que en medio de aquella crisis otoñal algún periodista llegó a definirlo como un «activo ministro de asuntos interiores que se ocupa accidentalmente de Exteriores» <sup>1260</sup>. Aunque inexacta en su particularidad, la cita es,

<sup>1257</sup> ATTARD recoge las palabras del Presidente Calvo-Sotelo durante una reunión con varios de sus ministros el 26 de enero de 1982 en las que el Presidente fue tajante en esta cuestión: «Para mí, por encima de los intereses de partido, siempre lo he dicho, están los intereses de España y España tiene la ocasión de acceder al Atlántico Norte. Y este es el fin de mi política. Si yo creyera que era imposible mantener la continuidad del gobierno antes de disolver, trataría un gobierno de concentración. Podéis iros a trabajar. Yo no disuelvo las Cortes», cfr. *Vida y muerte de UCD...*, p. 285.

<sup>1258</sup> Parece que el Ministro se dejó caer por alguna de aquellas reuniones, aunque no perteneció a ellas oficialmente. Algunos de los asistentes a esas reuniones eran Antonio Jiménez Blanco, Soledad Becerril, Víctor Carrascal, José Luis Leal y Alberto Oliart. En la prensa de esos meses se define a Pérez-Llorca como un «liberal-progresista», aunque la mayoría de las veces se le sitúa entre los «independientes y no alineados». Cfr. «El segundo timbrazo del cartero», URBANO, Pilar, *ABC*, 7 de junio de 1981; «Rosón y Pérez-Llorca pugnan por la presidencia de UCD en Madrid», *ABC*, 2 de junio de 1981, p. 9; *ABC*, 2 de diciembre de 1981, p. 7.

<sup>1259</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 204.

<sup>1260</sup> «Diccionario para la crisis», RODRÍGUEZ, Pedro, *ABC*, 29 de noviembre de 1981, p. 5.

sin embargo, testimonial del alcance de su implicación en la vida política interna y en la percepción que de ello se tuvo desde la prensa.

## Y, de nuevo, las autonomías: elecciones en Galicia y Andalucía

El 23 de octubre de 1981 se celebraron las elecciones autonómicas en Galicia y la victoria fue para el partido de Manuel Fraga. Fue el golpe definitivo que dentro del Gobierno inclinó la balanza hacia la decisión del desembarco. Como aparece reconstruido por Calvo-Sotelo en sus memorias, en la reunión del sanedrín que precedió a la derrota, Juan José Rosón lamentó que no se hubiese puesto orden «a tiempo en el batiburrillo regional» y Pérez-Llorca hizo lo propio con lo referente al partido en Galicia, donde no habían sido capaces de erigir a un líder claro<sup>1261</sup>. Había que desembarcar en el partido, no quedaba más remedio que pedir a Agustín Rodríguez Sahagún y a Rafael Calvo Ortega que dimitiesen de sus cargos como Presidente y Secretario General, unificar las presidencias en manos de Calvo-Sotelo y confiar la Secretaría General a otro de los hombres de confianza.

El 30 de noviembre el Consejo Político de UCD nombró cabeza del Partido a Leopoldo Calvo-Sotelo y Secretario General a Íñigo Cavero. El Presidente del Gobierno remodeló también el gabinete con seis nuevos ministros, algún cambio de cartera y con Soledad Becerril como primera mujer en acceder al cargo como ministra de Cultura<sup>1262</sup>. El nuevo gabinete fue calificado de progresista, aunque no se le auguraba una larga vida<sup>1263</sup>. UCD iba viendo reducidas sus alas a derecha a izquierda, y la sombra de acabar reducido a un partido bisagra se cernía sobre ella tanto como la sombra de unas posibles elecciones. Además, en esos meses Adolfo Suárez había despuntado como un nuevo líder crítico que arrastraba tras de sí a los «suaristas» creando un nuevo e inesperado foco de desunión interna<sup>1264</sup>. A la tesis de la desnaturalización del centro Suárez añadió su oposición a la entrada en la Alianza, negando cual-

---

<sup>1261</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 72.

<sup>1262</sup> Los seis nuevos ministros fueron Rafael Arias-Salgado (A.Territorial), Federico Mayor Zaragoza (Educación y Ciencia), Soledad Becerril (Cultura), Luis Gámir Casares (Transportes y Comunicaciones), Manuel Núñez Pérez (Sanidad y Consumo) y Santiago Rodríguez Miranda (Trabajo y Seguridad Social). Los cambios de cartera fueron los de Martín Villa (que pasó a la Vicepresidencia de Asuntos Políticos), Jaime Lamo de Espinosa (Adjunto a la Presidencia) y José Luis Álvarez (Agricultura y Pesca).

<sup>1263</sup> «Un Gobierno progresista», *Diario 16*, 2 de diciembre de 1981. Lo describen como el primer Gobierno realmente de Calvo-Sotelo, que ha despejado los rumores de derechización, y menciona como «insustituibles» a Juan José Rosón, José Pedro Pérez-Llorca y Pío Cabanillas.

<sup>1264</sup> Entre los suaristas cabe citar a Rafael Arias-Salgado, Rafael Calvo Ortega, Agustín Rodríguez Sahagún, Luis Gámir o Jaime Lamo de Espinosa. Seguían defendiendo la tesis de la «desnaturalización»

quier aval suyo a esa política y pidiendo él también una clarificación en las líneas del Gobierno. En noviembre de 1981 mencionó incluso su marcha del partido, llegando a aparecer en las páginas de la prensa el titular de que «Suárez abandona UCD»<sup>1265</sup>, al que pocos días más tarde siguió otro: «Moncloa quiere rescatar a Suárez»<sup>1266</sup>. La prensa citó a Pérez-Llorca y a Cabanillas como los dos ministros con mayor influencia en Leopoldo Calvo-Sotelo y «firmemente convencidos de la necesidad de mantener la opción centrista y de recuperar a Adolfo Suárez»<sup>1267</sup>. No podían perder a quien era la imagen y artífice del centro. No necesitaba grandes influencias en este aspecto el Presidente del Gobierno, que como reflejan sus escritos sobre esos años, siempre trató de hacer partícipe de los avatares de UCD a quien durante tantos años había sido su propio jefe<sup>1268</sup>. Pero Suárez mostraba en aquellos meses una actitud claramente esquiva, aunque nunca exenta de la amabilidad y la cordialidad que le caracterizaban. Su actitud desconcertó enormemente a sus antiguos ministros<sup>1269</sup>. Pese a todo, lo que pareció quedar en claro tras aquella crisis gubernamental fue que no habría opción por la «gran derecha» y que tampoco Suárez se marcharía de UCD<sup>1270</sup>.

El PSOE estaba por aquel entonces muy centrado en la cuestión anti-OTAN, pero también existen ecos de una posible propuesta de Felipe González a Calvo-Sotelo sobre un gobierno de amplia representación<sup>1271</sup>. La opción, si cierta, fue descartada por el Presidente. Otra de las propuestas socialistas, que alcanzó un matiz de exigencia apoyado en el pacto de julio, fue la fecha para las elecciones autonómicas andaluzas. Calvo-Sotelo, temeroso de que supusiesen un descalabro mayor que el gallego, prefería aplazarlas a otoño de 1982, pero Felipe González forzó su adelanto para el mes de mayo<sup>1272</sup>. La sombra de Andalucía tampoco dejó de planear esta vez sobre el Gobierno. Se celebraron el día 23 y se perdieron<sup>1273</sup>. En mayo de 1982 la disolución parecía ya la única alternativa viable. Fue entonces cuando Pérez-Llorca volvió a in-

---

del partido. «Una nueva escisión amenaza a UCD», *ABC*, 3 de diciembre de 1981, pp. 1 y 7; «Los suaristas organizan una tendencia “progresista” en el interior de UCD», *El País*, 13 de diciembre de 1981, p. 17.

<sup>1265</sup> *ABC*, 18 de noviembre de 1981, p. 5.

<sup>1266</sup> *Diario 16*, 24 de noviembre de 1981.

<sup>1267</sup> *Ibíd.*

<sup>1268</sup> Cfr. CALVO-SOTELO, Leopoldo., *Memoria viva de la Transición...*, pp. 66-90.

<sup>1269</sup> Cfr. FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez...*; «Adolfo Suárez: No tengo más opción que marcharme de UCD», *El País*, 19 de noviembre de 1981.

<sup>1270</sup> «La posibilidad de que abandone UCD es ya remota», *Diario 16*, 2 de diciembre de 1981.

<sup>1271</sup> «El secretario general de UCD, Cavero, rechaza de forma tajante la oferta hecha por Felipe González de constituir un Gobierno de amplia representación», Informe IGALSO, 3 de diciembre de 1981, AGUN/JPPL/263/039/5.

<sup>1272</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición...*, p. 76.

<sup>1273</sup> Los resultados fueron PSOE: 66 escaños; AP: 17; UCD: 15; PCA: 8, PSA: 3.

sistir en esperar unos días: Grecia estaba a punto de dar su sí para entrar en la OTAN, sólo faltaba un papel. Desde esta perspectiva es aún más comprensible la afirmación de Leopoldo Calvo-Sotelo de que aquel acto significó el fin de la Transición.

## Las elecciones de 1982

«Verano triste», llamó Attard a aquellos meses de 1982 que precedieron al anuncio de la disolución de las Cortes<sup>1274</sup>. Los meses estivales nunca habían sido para UCD tiempos de calma o distensión y estos últimos tampoco iban a significarse por ello. Leopoldo Calvo-Sotelo, Landelino Lavilla y Adolfo Suárez se reunieron periódicamente a lo largo del mes de junio tratando de encontrar una salida para UCD. Cinco años atrás, por estas fechas, apenas estaban iniciando su andadura como partido y ahora se encontraban ante la alternativa de renovarse o morir. Pero la actitud y las condiciones de Suárez resultaron intolerables para Calvo-Sotelo, que tras las exigencias del ex presidente vio un intento de crear un nuevo partido a su medida y bajo las siglas de UCD<sup>1275</sup>.

Mientras, el partido seguía consumiéndose entre las dudas de quienes querían saltar a la derecha, los que pensaban que el salto había que darlo a la izquierda y quienes simplemente optaron por desvincularse y seguir peleando por su cuenta. En julio nuevos movimientos engrosaron las filas del transfuguismo. Se marchó Suárez, que días más tarde anunció la fundación de un nuevo partido: el Centro Democrático y Social (CDS), y con él se marcharon también algunos de sus fieles; se marchó finalmente Óscar Alzaga con casi una treintena de seguidores y su nuevo Partido Democrático Popular (PDP), que desde el principio mostró su deseo de coaligarse con el de Fraga; al Grupo Mixto se marcharon Modesto Fraile y Carlos Gila, descontentos con la gestión autonomista del Gobierno en Segovia; y de la Federación de clubes liberales de Antonio Garrigues salió el Partido Demócrata Liberal (PDL), que se constituyó el 14 de julio y anunció su deseo a presentarse como formación independiente en las próximas elecciones<sup>1276</sup>. UCD ya no contaba con mayoría sufi-

---

<sup>1274</sup> ATTARD, Emilio, *Vida y muerte de UCD...*, p. 193.

<sup>1275</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la transición...*, p. 82.

<sup>1276</sup> «Modesto Fraile y Carlos Gila abandonan UCD por la integración de Segovia en Castilla-León», *El País*, 17 de junio de 1982, «Constituido el Partido Demócrata Liberal que promueve Garrigues Walker», *El País*, 14 de julio de 1982, visitado el 2 de junio de 2017: [https://elpais.com/diario/1982/06/17/espana/393112806\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1982/06/17/espana/393112806_850215.html); [https://elpais.com/diario/1982/07/14/espana/395445605\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1982/07/14/espana/395445605_850215.html),

ciente para poder gobernar: se habían quedado con 130 diputados, veinte por debajo del PSOE <sup>1277</sup>.

Ante esta crisis, la presidencia del partido se disoció una vez más de la del Gobierno y pasó a manos de Landelino Lavilla <sup>1278</sup>. La conducción de UCD estaba ahora en manos de quienes habían propugnado desde el movimiento crítico su cambio y renovación, y también en las de quienes se seguían sintiendo implicados en el proyecto del centro. Leopoldo Calvo-Sotelo no se desentendió, como tampoco lo hizo Pérez-Llorca, aunque sus ánimos y trayectorias fueron muy distintos en aquellos meses. Tras la entrada en la OTAN corrieron algunos rumores de un supuesto cese del Ministro de Exteriores, que fueron desmentidos y aclarados <sup>1279</sup>. Sin embargo, no estaban lejos de acertar quienes especulaban sobre una posible marcha del Ministro. En esos meses José Pedro Pérez-Llorca se centró exclusivamente en el trabajo del Ministerio, tratando de rematar los hilos que aún quedaban pendientes de la integración en la OTAN y las CEE <sup>1280</sup>. Aunque la decisión de disolver no se hizo oficial hasta el 27 de agosto de 1982, los miembros del Gobierno ya sabían desde mayo que en septiembre no se abrirían las Cortes. Los rumores y los dimes y diretes empezaron muy pronto a circular por la prensa, como también lo hicieron las posibles coaliciones y acuerdos electorales. El Ministro había decidido no presentarse a las siguientes elecciones. Culminada su obra política y viendo el giro de los acontecimientos, se planteó de nuevo su marcha del Gobierno. El 9 de septiembre de 1982, tras una reunión del Comité Ejecutivo dirigió una carta a Íñigo Cavero, Secretario General del Partido, de la que se conservan varios borradores:

«Querido Íñigo: A lo largo de la sesión del Comité Ejecutivo del martes pasado llegué a la conclusión de que no debo concurrir como candidato a las próximas elecciones generales. Me llevan a esta conclusión varias razones y, entre ellas la fundamental y políticamente determinante de que en mi opinión, ho-

---

<sup>1277</sup> WERT, José Ignacio, «La campaña electoral de 1982: el camino del cambio», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 1984, n.º 28, pp. 63-84.

<sup>1278</sup> El 13 de julio de 1982 fue elegido presidente de UCD. «Landelino Lavilla fue elegido presidente centrista, con amplios poderes, en medio de una fuerte contestación», *El País*, 14 de julio de 1982, visitada el 4 de julio de 2017 en: [https://elpais.com/diario/1982/07/14/espana/395445603\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1982/07/14/espana/395445603_850215.html)

<sup>1279</sup> «La Moncloa desmiente que Calvo-Sotelo piense en una ‘remodelación ministerial, por ahora’», *El País*, 16 de julio de 1982, visitado el 4 de julio de 2017: [https://elpais.com/diario/1982/07/16/espana/395618408\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1982/07/16/espana/395618408_850215.html)

<sup>1280</sup> Rechazó participar en la redacción del Estatuto de Autonomía de Madrid como miembro de la Asamblea. Convocatoria 14 de junio de 1982, AGUN/JPPL/263/030/2/4.

nesta y profundamente reflexionada, hemos adoptado una línea estratégica que puede conducir a resultados contrarios a los que todos deseamos (...)»<sup>1281</sup>.

En otro de los borradores aparecen más detalladas las causas de su marcha, que son una alusión no sólo a lo vivido en los últimos meses sino también a las consecuencias de una línea política, en concreto la autonómica y la de pactos electorales, que desde el punto de vista del Ministro dejaba mucho que desear:

«Mi deseo se fundamenta en que, como consecuencia del desmembramiento sufrido por UCD y de las bajas que se han producido, el Partido difícilmente podrá llevar a cabo en la próxima legislatura una política moderada y de centro eficaz: habiéndose visto impelidos sus órganos de dirección a adoptar algunas decisiones que, aún pudiendo ser coherentes y beneficiosas a corto plazo, temo incidirán en el futuro del País de una forma que, personalmente, considero negativa»<sup>1282</sup>.

La reacción de José Pedro Pérez-Llorca guarda un innegable parecido con otros sucesos de su vida política, que pudieron hacérsele presentes al Ministro en aquellos momentos. Ese cierto «desencanto» político que la división interna y la lucha partidista, primero soterrada y ahora convertida en una batalla campal, siempre dejaban en él, había ido creciendo desde los sucesos de 1980, a pesar de los éxitos cosechados en Exteriores. No era un «*homo politicus*», había demostrado ser más un hombre de Estado. Y coincidía con Leopoldo en que su servicio político quizá había atendido más a las necesidades de la Nación y a la construcción del Estado que a las previsiones para el propio partido<sup>1283</sup>. «Quizá no fuimos buenos políticos», reflexionaría años más tarde aludiendo a los efectos negativos que esta política de Estado pudo tener sobre el partido, «nos falló el marketing»<sup>1284</sup>. Sin embargo en ningún momento se habían desentendido de UCD, como tampoco lo hicieron en esos momentos finales de naufragio. Las palabras con que cierra uno de los borradores de su carta a Cavero son indicativas de esta actitud y de su actuación en los últimos meses:

«Naturalmente mi análisis no entra ni entrará en contradicción con mi pleno acatamiento a los acuerdos y decisiones adoptados aquí por los órganos competentes del Partido, que cumpliré fielmente en mi sentido de la disciplina y leal-

---

<sup>1281</sup> Se conservan tres borradores de la carta dirigida a Íñigo Cavero el 9 de septiembre de 1982, uno manuscrito y dos mecanografiados de contenido similar, AGUN/JPL/263/052/7/2.

<sup>1282</sup> *Ibíd.*

<sup>1283</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015.

<sup>1284</sup> *Ibíd.*

tad hacia un colectivo que ha informado mi conducta durante estos años. Estoy por ello dispuesto y te lo comunico expresamente, a manifestar mi adhesión de apoyo al Partido cómo y dónde me sea requerida para ello».

»Respecto al asunto objeto de esta carta, espero que concertemos el tiempo y modo de hacerlo saber que mejor convenga al Partido. Pongo estas líneas en tus manos, por ser el órgano estatutariamente competente y por constarme, además, la especial amistad y afecto con que sabrás comprender y tratar la cuestión en su aspecto personal»<sup>1285</sup>.

Era todo lo contrario de un tráfuga. Cavero y Calvo-Sotelo no dejaron el agua correr sobre este asunto. Se llevaron al Ministro «en funciones» a cenar a casa Ciriaco, el famoso restaurante emplazado en el mismo edificio desde el que el anarquista Mateo Morral trató de asesinar a Alfonso XIII, y allí, «invocando al deber moral», instaron a José Pedro a no bajarse del barco<sup>1286</sup>. La «encerrona» surtió su efecto, continuó en el Partido y accedió a sumarse a la campaña y a las listas. Las encuestas eran cada vez menos favorables y todo indicaba que no serían muchos los diputados de UCD que saldrían por Madrid.

### «Me quedo en UCD»

Como ya se ha apuntado, una de las decisiones en las que Pérez-Llorca más discrepó con el Partido en aquellos momentos fue en la estrategia electoral de cara al 28 de octubre. En su archivo aparecen unas notas correspondientes a esos días previos al 14 de septiembre, fecha de cierre para las alianzas electorales, y en ellas se estudian una serie de alternativas pre y post electorales para UCD<sup>1287</sup>. El autor es presumiblemente el propio Pérez-Llorca, tanto por el estilo como por las referencias al impacto que ha supuesto Andalucía en el estado actual del partido y por la voluntad inicial que manifiesta de «no concurrir» a las siguientes elecciones. Comienza mencionando el cambio de escenario que ha supuesto para todos la aparición del CDS que «sitúa el tema en situación límite y trastorna los datos» y que «rompe la idea del centro-centro»<sup>1288</sup>. Esto no sólo les obligaba a replantearse la estrategia, pues todo parece indicar que antes de la marcha de Suárez habían renunciado a cualquier pacto electoral con otras formaciones como una forma de retener a su antiguo

<sup>1285</sup> Borradores de la carta de José Pedro Pérez-Llorca a Íñigo Cavero, 9 de septiembre de 1982, AGUN/JPL/263/052/7/2.

<sup>1286</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015.

<sup>1287</sup> Notas sin fecha, AGUN/JPL/263/101.

<sup>1288</sup> *Ibíd.*, pp. 1-2.

líder en el Partido, sino, lo que era más grave: les había arrebatado el sector del centro-izquierda y los había dejado en una posición de centro-derecha muy debilitada <sup>1289</sup>.

No parece que esperasen una victoria abrumadora del PSOE, pero eran muy conscientes de la fuga de votos que se iba a producir hacia AP, el PSOE y también el CDS. Las posibilidades de UCD estaban muy mermadas y sabían que por ello muchos de sus votantes no se atreverían a votarla en solitario, «Antes o después se fraccionará UCD: más vale antes» <sup>1290</sup>. El autor de la nota presenta tres alternativas:

1. Presentarse solos. Los resultados previsibles de esta acción eran «malos o muy malos». Aún así no temían una desaparición del Partido. La desaparición sería «históricamente imperdonable después del papel histórico realizado», había que hacer lo posible por evitar semejante «debacle» <sup>1291</sup>.

2. Recomponer el centro político, es decir, lograr «una coalición UCD+CDS+PDL+PDP». La opción, que suponía volver a unir a quienes se acababan de separar, era la opción «ideal» pero «de difícil realización». Era perpetuar la crisis del partido y dar una imagen de «caza de votos» que no le iba a gustar al electorado.

3. «Coalición y/o “acuerdos inteligentes” con UCD + AP + afines antes de las elecciones, y coalición postelectoral con los mismos más CIU». Esta era para Pérez-Llorca la mejor de las opciones posibles, considerando la inviabilidad de las dos anteriores. La coalición o «acuerdo inteligente» con Fraga, a pesar de que quizá les haría perder algunos votos, les iba a proporcionar sin duda algunos mejores resultados que el ir solos. Si de lo que se trataba era de evitar la debacle, esta era la opción indicada y Fraga el único candidato real. Como concluye la nota: «el planteamiento no es agradable, pero es realista, y está en juego UCD como partido y la opción de centro como tal» <sup>1292</sup>.

En esa primera quincena de septiembre Pérez-Llorca hizo partícipe a Calvo-Sotelo de estas reflexiones, quien inicialmente se mostró favorable a un posible acercamiento a Fraga <sup>1293</sup>. Pérez-Llorca, que ya había negociado con el líder de Alianza Popular en anteriores ocasiones, volvió a hacerlo y tanteó la

---

<sup>1289</sup> Menciona lo que parece un acuerdo previo a la marcha de Suárez entre el Consejo Ejecutivo Nacional y el Consejo Político del partido en el que acordaron no realizar ninguna alianza electoral a nivel nacional. *Ibíd.*

<sup>1290</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>1291</sup> *Ibíd.*, pp. 2-4.

<sup>1292</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>1293</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015.

posibilidad de un acuerdo <sup>1294</sup>. La opción presentaba algunos inconvenientes y dos grandes ventajas: con ella reducirían la victoria del PSOE y podrían seguir moderando el conjunto <sup>1295</sup>. Sin embargo, Landelino Lavilla, candidato de UCD a la presidencia, se opuso a esta estrategia. Con él también lo hizo Juan José Rosón, ante lo que Leopoldo Calvo-Sotelo terminó por ceder, temeroso de que Lavilla rechazase la candidatura <sup>1296</sup>. UCD anunció entonces que se presentaría sola a las elecciones.

Poco después, Pérez-Llorca recibió una llamada del líder gallego: le ofrecía uno de los primeros puestos en las listas de Alianza Popular <sup>1297</sup>. Parece que no era la primera vez que se lo planteaba: «Yo estaré en UCD», fue la respuesta que quedó recogida en las notas de Pérez-Llorca el día que había negociado la posible alianza electoral con Fraga <sup>1298</sup>. Yo me quedo en UCD fue también la respuesta que le dio en esta ocasión. Días más tarde, el 13 de septiembre su viejo amigo y mentor político en los tiempos del Partido Popular y de las primeras coaliciones del centro, el ministro de Agricultura José Luis Álvarez, abandonó UCD y se pasó al PDP de Alzaga, ya coaligado con AP <sup>1299</sup>.

## De la campaña electoral al traspaso de poderes

José Pedro Pérez-Llorca se implicó en una campaña electoral que les abrió aún más los ojos a la realidad de la difícil empresa en la que se había convertido UCD. El 14 de octubre abrió con Calvo-Sotelo la campaña electoral en Madrid y en las siguientes semanas protagonizó varios mítines en la capital, casi siempre acompañado por Juan José Rosón <sup>1300</sup>. Quizá el que más se le quedó grabado fue uno de aquellos actos en la ciudad madrileña de Parla, en el que preguntó al reducido grupo de asistentes quién no era de UCD y tan solo uno de ellos levantó la mano. Un mitin que acabó convertido en un café

---

<sup>1294</sup> Este encuentro tuvo lugar en una fecha previa al 7 de septiembre, día en el que UCD anunció que acudiría en solitario a las elecciones.

<sup>1295</sup> Nota manuscrita de José Pedro Pérez-Llorca. Intervención el día en que se discutió una alianza con Fraga. Elecciones 1982, AGUN/JPPL/263/052/7.

<sup>1296</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 20 de junio de 2017.

<sup>1297</sup> *Ibíd.*

<sup>1298</sup> Nota manuscrita de José Pedro Pérez-Llorca. Intervención el día en que se discutió alianza con Fraga. Elecciones 1982, AGUN/JPPL/263/052/7.

<sup>1299</sup> «Calvo-Sotelo cesa a José Luis Álvarez, que anuncia su pase al PDP», *El País*, 13 de septiembre de 1982.

<sup>1300</sup> En la prensa de esas semanas se registra la actividad de casi un mitin o evento diario de campaña protagonizado por Pérez-Llorca en Madrid y ciudades próximas.

entre ponente y no afiliado<sup>1301</sup>. El 28 de octubre la temida debacle se hizo realidad. El PSOE ganó con una mayoría de 201 escaños, seguido de la coalición AP y PDP con 106, CIU con 12, el PNV con 8 y 11 para el Grupo Mixto. UCD se quedó en 12 escaños, de los cuales, tan solo uno de ellos correspondió a la lista de Madrid: el de Landelino Lavilla.

El suceso impactó notoriamente y, junto con los vítores de bienvenida al gobierno socialista, desde las páginas de la prensa se comentó con asombro cómo se iba a echar de menos en las gradas del Congreso a quienes habían sido protagonistas principales del teatro parlamentario aquellos años<sup>1302</sup>. Se quedaban fuera del Congreso Calvo-Sotelo, Pérez-Llorca, García Añoveros, Bayón, Sánchez-Terán, Becerril, Oliart... y muchos otros. Suárez, milagrosamente, se salvaba, una vez más había demostrado su ojo político al saltar a tiempo del barco hundido que ya era UCD. Como se ha resaltado posteriormente: «no había precedentes en la historia electoral de Europa de un descalabro semejante, preludio de la desaparición del partido»<sup>1303</sup>.

El Gobierno en funciones comenzó entonces la preparación del primer traspaso de poderes de la democracia. «Realizar un traspaso ejemplar», esto fue lo Pérez-Llorca recuerda haber acordado con Calvo-Sotelo una vez pasadas las elecciones y recompuestos los ánimos<sup>1304</sup>. Un traspaso que garantizase la continuidad técnica de las gestiones, que preservase la imagen del gobierno saliente y, sobre todo, como indicó el Presidente, que demostrase a los socialistas que no escondían nada debajo de las alfombras<sup>1305</sup>. Del ingente trabajo de documentación y síntesis realizado por los funcionarios del Palacio de Santa Cruz en esas semanas de finales de octubre y noviembre dan cuenta los cientos de informes que se conservan sobre las relaciones exteriores con los distintos países, sobre los acuerdos y convenios realizados y otros temas de interés, copias de aquellos que fueron entregados al equipo socialista<sup>1306</sup>. Fue Leopoldo quien organizó un traspaso basado en un sistema de reuniones a doble nivel: uno entre Felipe y él y otro entre los ministros de cada área y las

---

<sup>1301</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 20 de junio de 2017.

<sup>1302</sup> «Once ministros del Gobierno han perdido el escaño», *ABC*, 30 de octubre de 1982, p. 20; «Nuevos rostros y notorias ausencias en el Parlamento salido de las elecciones», *El País*, 30 de octubre de 1982, p. 14.

<sup>1303</sup> FUENTES, Juan Francisco, *Adolfo Suárez...*, p. 452.

<sup>1304</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015.

<sup>1305</sup> La referencia a lo que el Gobierno «guardaba bajo las alfombras» la había empleado ampliamente Felipe González durante la campaña electoral. Cfr. José-Vidal PELAZ LÓPEZ, que ha reconstruido el traspaso de poderes de 1982 en su trabajo: *El traspaso de poderes de 1982*, Madrid, Fundación Transición española. Colección estudios. Documento de trabajo 8/2013, p. 39.

<sup>1306</sup> Índices de los documentos y temas traspasados por el Ministerio de Exteriores, así como gran parte de copias de los informes, AGUN/ JPPL/263/067, 068 y 069.

personas seleccionadas por los socialistas para tal fin<sup>1307</sup>. José Pedro Pérez-Llorca asistió a una de las reuniones conjuntas con Calvo-Sotelo, González y Guerra, pero la gran mayoría de los encuentros los mantuvo con Elena Flores y Juan Antonio Yáñez, con gran indignación de Fernando Morán, que quiso ser él el interlocutor del Ministro de Exteriores en funciones<sup>1308</sup>. Pero aquella era una decisión de Felipe. La entrega de documentación y transmisión de saberes e información del Ministerio de Pérez-Llorca se realizó en tres tandas: el 19, el 24 y el 27 de noviembre, aunque lo primero que pidieron los nuevos inquilinos de Santa Cruz fue la nómina<sup>1309</sup>. Entre los informes se prepararon también aquellas notas con los temas más urgentes de decisión y, muy especialmente, se hizo hincapié en la necesidad de clarificar la postura socialista respecto a la Alianza Atlántica y el convenio con los Estados Unidos, cuestiones que tenían en vilo a la comunidad internacional y en los que las decisiones de los socialistas iban a condicionar el resultado final de la política centrista. Un paso en falso y podían quedar en nada los esfuerzos por entrar en la Alianza o por renovar el acuerdo. Pese a que los socialistas temían que el Ministerio de Exteriores fuese uno de los más reacios en este proceso de traspaso, debido especialmente a la amplia polémica surgida entre ambos por la OTAN, los encuentros discurrieron sin incidencias y en perfecta sintonía<sup>1310</sup>. Como ha sido descrito con posterioridad, el traspaso de poderes de 1982 quedó muy pronto tan mitificado como olvidado, mitificado por la ejemplaridad de la que hicieron gala ambas partes, y olvidado en los contenidos de lo que fue la gestión política de aquellos últimos y difíciles años de UCD<sup>1311</sup>.

<sup>1307</sup> PELAZ LÓPEZ, José-Vidal, *El traspaso de poderes de 1982...*, pp. 15-16.

<sup>1308</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015. Cfr. PELAZ LÓPEZ, José-Vidal, *El Traspaso de Poderes de 1982...*, p. 30: «En Exteriores, la cuarta cartera por la que Felipe González había mostrado especial interés, las cosas transcurrieron de manera un poco distinta. Tras el encuentro en Moncloa, el traspaso efectivo en el Ministerio, a diferencia de los tres casos anteriores, no se hizo con el futuro ministro, como había ocurrido con Barrionuevo, Serra o Boyer. La encargada de la tarea fue Elena Flores Valencia, secretaria de política internacional de la Ejecutiva Socialista, persona de confianza de González, y no Fernando Morán quien luego ocuparía la cartera. Incluso aquellos días se especulaba con la posibilidad de que Morán fuera designado Embajador en París».

<sup>1309</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015.

<sup>1310</sup> «Las reuniones entre Pérez-Llorca y Flores tuvieron lugar en el Palacio de Viana, con la asistencia del subsecretario de Exteriores Joaquín Ortega Salinas. Tras algunas desconfianzas iniciales, el proceso se realizó con eficacia y sin mayores sobresaltos», PELAZ LÓPEZ, José-Vidal, *El traspaso de poderes de 1982...* pp. 30-31.

<sup>1311</sup> Como concluye José-Vidal Pelaz: «El “mito de la rendición de Breda” parecía dar satisfacción a todas las partes. Los derrotados, por el juego limpio de que hicieron gala, los vencedores por la magnanimidad con el caído. A la UCD le interesaba porque preservaba su imagen tras su forzada desaparición, a los socialistas el papel de Espínola les permitía aureolar todavía más si cabe su histórica victoria de 1982. (...) Treinta años después de las elecciones de 1982, se percibe ya con bastante claridad que el legado histórico de Calvo-Sotelo va bastante más allá del traspaso de poderes. Su etapa de gobierno, con sus errores y aciertos, no es, ni mucho menos, “el eslabón perdido” en la historia de UCD». *Ibíd.*, pp. 73-74.

## Recibir al papa, enterrar a Breznev, tomar un taxi

Ese mes de traspaso y despedidas fue sin duda un mes de curiosa y estrecha convivencia entre los antiguos rivales de la Transición. El interregno estuvo especialmente marcado por el primer viaje oficial del papa Juan Pablo II a España, que aterrizó el 31 de octubre en el aeropuerto de Barajas después de que su viaje se retrasase unos días para no hacerlo coincidir con las elecciones generales. Quien le recibió como Presidente electo fue Felipe González, aunque en la comitiva de bienvenida se encontraban los miembros del Gobierno en funciones<sup>1312</sup>. Durante esos días un suceso vinculado con el terrorismo puso a prueba la eficacia de la colaboración del Gobierno saliente con el entrante. ETA no había dejado de atentar y ni de imprimir su sello en aquellos días, dejando claro que la llegada de un nuevo gobierno no iba a implicar un cese en su hostigamiento a la democracia<sup>1313</sup>. Pocos días después de la llegada del Papa, el 5 de noviembre, José Pedro Pérez-Llorca recuerda una llamada de Felipe González, quien en calidad de Presidente electo le pidió por favor ayuda en una gestión. Había recibido la noticia de que una célula de ETA se encontraba en Bayona y que podían planear un atentado contra el papa. Era preciso presionar al Gobierno francés para su detención. González pidió a Pérez-Llorca que llamase, en calidad de Ministro de Exteriores en funciones, a su colega Cheysson pidiendo agilidad en la detención de los terroristas, máxime cuando el papa planeaba visitar Loyola y el temor a un atentado estaba en la cabeza de todos: «dile que es un encargo que yo te hago», le pidió González<sup>1314</sup>.

«Mi última gestión como Ministro de Exteriores me la encomendó Felipe», recordaría siempre Pérez-Llorca, divertido ante el curioso estado de cosas aquel mes de noviembre. Pérez-Llorca contactó con Cheysson, quien horas más tarde, a media noche, le garantizó que los etarras serían detenidos a las 8.00 de la mañana, pues según la ley francesa entonces vigente no estaban permitidas las detenciones durante la noche a excepción de que se estuviese cometiendo el delito. A la mañana siguiente, en efecto, los etarras Peio Antxon Larrañaga, Carlos Ibarguren y Sabin Zabaleta fueron detenidos y procesados

---

<sup>1312</sup> «La primera visita del papa a Montserrat»: <https://www.tiempo.com/ram/4429/la-primer-visita-del-papa-juan-pablo-ii-a-montserratmi-experiencia-meteorologica/>

<sup>1313</sup> Nuevos atentados terroristas acompañaron a las jornadas post electorales. El 31 de octubre murió el policía nacional Francisco González Ruiz y fueron heridos ocho de sus compañeros por un coche bomba en Vitoria. El 4 de noviembre Víctor Lago Román, General de la División Acorazada Brunete, era ametrallado por dos terroristas desde una moto, *ABC*, 1 de noviembre de 1982, p. 31; *El País*, 5 de noviembre de 1982. El 21 y 23 de noviembre fueron asesinados el teniente César Úceda Vera y el empresario Carlos Patiño en Bilbao.

<sup>1314</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 9 de noviembre de 2015.

días después en Bayona<sup>1315</sup>. Fuentes del Gobierno de UCD declararon posteriormente que conocían los hechos, lo que les había llevado a cambiar horarios e itinerarios del viaje, y el propio Leopoldo Calvo-Sotelo había telefoneado al Ministro Mauroy pidiendo colaboración<sup>1316</sup>. La prensa destacó el inicio de «una nueva etapa en materia de colaboración franco-española contra el terrorismo vasco» y atribuyó el giro a un posible entendimiento socialista<sup>1317</sup>. Ya vimos el estado en el que se encontraban las relaciones entre ambos países en materia terrorista y el giro dado por el gobierno francés el 10 de noviembre. «Supe también que esa gestión se hizo con otras personas –indica Pérez-Llorca al recordar aquella llamada de González y que en el fondo era una cuestión conocida por el Gobierno–, pero Felipe tuvo el detalle de pedírmelo. Esa fue mi última actividad como Ministro»<sup>1318</sup>.

No fue exactamente la última. El 10 de noviembre murió Leónidas Breznev, tras dieciocho años al frente de la URSS. Las horas fúnebres congregaron en la Plaza Roja de Moscú a más de doscientas delegaciones de Estados, desde los Estados Unidos hasta la China maoísta, pasando por todos los líderes de las naciones comunistas y gran parte de las democráticas. Por acuerdo con el PSOE, a la cabeza de la delegación española acudió Pérez-Llorca como Ministro de Exteriores, acompañado por su jefe de Gabinete, Santiago de Mora-Figueroa, y por Inocencio Arias, y también por Francisco López Real, de la ejecutiva del PSOE, y Jaime Ballesteros, como representante del PCE<sup>1319</sup>. La situación, nuevamente, no dejaba de ser paradójica para el Ministro de Exteriores, que despidió a Breznev en su capilla ardiente entre el frío y las columnas de la casa de los sindicatos de Moscú<sup>1320</sup>. Aquella despedida fue el último de sus actos internacionales.

<sup>1315</sup> «Detenidos en Francia dos presuntos dirigentes de ETA», 7 de noviembre de 1982; «Procesados en Bayona los tres “etarras” detenidos en el sur de Francia», 9 de noviembre de 1981, «París alertó a Madrid sobre un plan de ETA para atentar contra el Papa en Loyola», *El País*, 10 de noviembre de 1982.

<sup>1316</sup> «Versiones contradictorias sobre la posibilidad de un atentado de ETA durante la estancia del Papa en Loyola», *El País*, 10 de noviembre de 1982. El suceso y las reacciones de Leopoldo Calvo-Sotelo aparecen recogidas en ARIAS, Inocencio F., *Los presidentes y la diplomacia...*, pp. 151-153.

<sup>1317</sup> «Procesados en Bayona los tres “etarras” detenidos en el sur de Francia», *El País*, 9 de noviembre de 1982.

<sup>1318</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 4 de noviembre de 2015.

<sup>1319</sup> «200 delegaciones extranjeras asisten hoy al grandioso entierro de Leónidas Breznev en la plaza Roja de Moscú», *El País*, 15 de noviembre de 1982.

<sup>1320</sup> Inocencio Arias, que acompañó al Ministro en el viaje, escribe en sus memorias: «Pérez-Llorca me comentó que era un poco surrealista que nosotros estuviéramos allí; creía honestamente que el partido socialista debería tomar las riendas cuanto antes pero que los legisladores de la transición habían querido proporcionar toda clase de garantías para la proclamación veraz del resultado de unas elecciones», cfr. *Los presidentes y la diplomacia...*, p. 215.

El 22 de noviembre Leopoldo Calvo-Sotelo se despidió de sus Ministros con una cena en la Moncloa. Algunos estaban dispuestos a seguir con UCD bajo el liderazgo de Lavilla, que insistía en una renovación del partido y en «ofrecer planteamientos distintos al centro puro»<sup>1321</sup>. Martín Villa declaró que UCD ni dejaría de existir ni cambiaría de nombre<sup>1322</sup>, pero otros parecía que ya enfilaban nuevos rumbos y no se mostraban demasiado entusiastas ante el Congreso extraordinario del partido que se celebró los días 11 y 12 de diciembre. Muy pronto la prensa destacó la fuga de liberales, socialdemócratas e independientes: «Esto ya no es UCD» declararon algunos<sup>1323</sup>. Entre los nombres de los que se marchaban apareció desde el primer momento el de Pérez-Llorca, junto con sus planes de volver a la abogacía y abrir un despacho de abogados con Jaime García Añoveros<sup>1324</sup>. Ya nada iba a retenerle en aquel barco hundido. Landelino Lavilla tampoco contó con él para el nuevo Comité Ejecutivo. Su desinterés fue tal que no asistió a la ceremonia de investidura de González más que en el instante de la votación, para darle la enhorabuena y despedirse a la salida.

Ese mismo día 1 de diciembre se reunió con Fernando Morán en el palacio de Santa Cruz y durante cinco horas departió sobre los remates del traspaso con quien, ahora sí, iba a ser su sucesor en Exteriores. Al terminar el ceremonial de los traspasos preguntó a su jefe de Gabinete, Santiago de Mora-Figueroa, si habría un coche que pudiera llevarle de vuelta a casa, pero al salir a la escalinata el único coche oficial era el de Morán: «Pasó un taxi. Grité: ¡Taxi!, y me fui a casa –recuerda Pérez-Llorca–, estuvo muy bien porque fue una inmersión total. Todo se había terminado»<sup>1325</sup>. La Transición se cerraba simbólicamente para él. Había recibido al papa, enterrado a Breznev y tomado un taxi. Era el comienzo de una nueva etapa y el final de otra en la que había sido protagonista de primera fila de la política española.

---

<sup>1321</sup> «Martín Villa insiste en que UCD no dejará de existir ni cambiará de nombre», *ABC*, 15 de noviembre de 1982, p. 20.

<sup>1322</sup> *Ibíd.*

<sup>1323</sup> *ABC*, 14 de diciembre de 1982, p. 29.

<sup>1324</sup> Aparece mencionado en la prensa como una posibilidad el día 23 de noviembre de 1982: «José Pedro Pérez-Llorca (Exteriores), ministro tres veces a sus 42 años, uno de los siete *padres* de la Constitución, abrirá un bufete de abogado en Madrid, sin precisar cuándo, dónde ni con quien, aunque sobre temas económicos y fiscales. Le gustaría con Jaime García Añoveros (Hacienda), el ministro más veterano, con cincuenta años», *El País*, 23 de noviembre de 1982.

<sup>1325</sup> Entrevista con José Pedro Pérez-Llorca, 15 de noviembre de 2015.

## VI

### BALANCE DE UNA VIDA POLÍTICA

La trayectoria política de José Pedro Pérez-Llorca fue breve en el tiempo, pero profunda en alcance e intensidad. Su acción y sus proyectos durante los años de la Transición pueden describirse como los esfuerzos por articular jurídica y políticamente el nuevo Estado democrático de derecho en España. Este aspecto es el que mejor resume su aportación y su participación en esa gran obra colectiva que fue la Transición española y, concretamente, su acción en cuatro de sus escenarios: el Parlamento, la redacción de la Constitución de 1978, la construcción del nuevo Estado autonómico y el posicionamiento internacional de España. Fue en ellos donde José Pedro Pérez-Llorca desarrolló y consolidó su perfil político, donde sus proyectos cosecharon éxitos y fracasos y donde se descubre la importancia de comprender su persona para conocer la política y la historia de la Transición española.

Su perfil político había empezado a esbozarse en sus años de juventud, se fue reorientando y concretando dentro de la oposición moderada al franquismo durante sus primeros años profesionales y se forjó definitivamente durante su paso por la política activa. En él destaca, en primer lugar, su fuerte mentalidad jurídica, fruto de sus estudios, de su contacto con otros sistemas jurídico-políticos en el extranjero y de su condición de Letrado de las Cortes. Al inicio de la Transición española Pérez-Llorca demostró que sabía concretar las ideas sobre qué deben ser las democracias y, en concreto, qué debía ser la democracia en España y cómo hacerla viable. Su inclusión en el debate reformista del Club Jovellanos, su apoyo al proyecto de Jorge de Esteban y, muy especialmente, su conferencia en el Club Siglo XXI una semana antes de las elecciones generales de 1977, son un ejemplo de su propia evolución intelectual en

este aspecto. De esta marcada mentalidad jurídica se derivó una gran capacidad para concretar en instrumentos normativos los deseos políticos para la España democrática que abanderó UCD como partido del Gobierno.

Los escritos y las iniciativas de Pérez-Llorca en esos años revelan su capacidad para pensar no sólo en cómo impulsar la democracia entonces, sino también en qué instrumentos y medidas eran necesarios para preservar su correcto funcionamiento en el mañana. Esta capacidad legislativa fue una de sus notas más distintivas dentro del equipo del Gobierno, del que fue una de sus cabezas jurídicas, como lo refleja su participación directa en la articulación del reglamento del Congreso, la redacción de la Constitución, la supervisión del programa legislativo de desarrollo constitucional y, muy especialmente, la labor que le confió Suárez con los Estatutos de autonomía y el diseño de una política autonómica. Para Pérez-Llorca, la articulación sólida de los instrumentos legislativos y las instituciones del Estado eran la única forma de aunar la pluralidad que caracteriza a la Nación española y lograr así «la unidad de decisión y de acción» que todo Estado precisa. A su faceta legislativa hay que añadir la ejecutiva, muy vinculada a su gran capacidad de trabajo, a sus dotes para el pacto y la negociación y a su visión de largo alcance, que hicieron que muy pronto Suárez confiase en él para el Gobierno de la Nación.

A continuación, dentro de su perfil como político destaca la identificación con el proyecto centrista. El centro como lugar donde se aúnan y convergen las ideas moderadas y el lugar desde donde llevar a la práctica la normalización política de España, fue también fruto de su propia trayectoria vital, que aúna la cercanía a ideas socialdemócratas, demócrata cristianas y liberales, y que no se decanta por ninguna de esas tendencias sino que aboga por la integración. La forja del centro fue un proyecto al que Pérez-Llorca se adscribió antes de la aparición de UCD y en el que se implicó de manera personal desde los intentos de la Unión Electoral para la Democracia, el Partido Popular y el Centro Democrático. Una vez en UCD, Pérez-Llorca quemó las naves en pro del proyecto de Adolfo Suárez, con el que se identificó plenamente sin perder su autonomía política y personal. Las ideas de moderación, pacto y consenso se encuentran en la base de sus políticas y en sus relaciones con el resto de fuerzas parlamentarias, a pesar de que no siempre consiguió hacerlas llegar al punto deseado.

Por otra parte, comprender su perfil político es comprender su idea de la Nación y del ser de España. Una idea que entronca con la tradición liberal nacida en Cádiz en 1812 y en la que Pérez-Llorca quiso integrar el nuevo tiempo que inauguraba la Constitución de 1978. Servir a España en su continuidad histórica, respetando los valores de soberanía popular como fundamento de la

Nación, unidad del Estado, respeto a la pluralidad y a las libertades personales, defensa de la monarquía, modernización de las instituciones y su adaptación al nuevo contexto social y democrático que estaban viviendo, fue su gran apuesta para la Constitución de 1978 y su posterior desarrollo. De esta tradición jurídico-política y democrática es de donde Pérez-Llorca quiso hacer emanar el Estado autonómico, asentando el principio de autonomía como un reparto concertado de las tareas del Estado y una descentralización del poder, y no como un pago de soberanías primigenias o derechos históricos.

A partir de esas líneas maestras que definieron su perfil, podemos considerar ahora los principales frutos de su acción. Sus proyectos políticos entroncan directamente con lo que fue el gran objetivo de la Transición española: la articulación de un Estado democrático de derecho. Pérez-Llorca alcanzó gran parte de los objetivos propuestos: la construcción del armazón jurídico-político de un Estado democrático, fundado en una Constitución aceptada por las fuerzas mayoritarias. Se restauró el parlamentarismo y el sistema de partidos, se construyó un Estado autonómico como nuevo modelo de redistribución del poder, y se normalizó la política exterior de España al incluirla en los grandes ámbitos de decisión política de las democracias occidentales. Estos fueron los principales proyectos en los que participó Pérez-Llorca. Sin embargo, el recorrido por su trayectoria ilumina de modo especial el peso que las circunstancias, las personas y otros condicionantes ejercieron sobre esa empresa, así como las diferencias entre los proyectos originarios del Gobierno, los del político gaditano, y los resultados efectivos. La política, como tantas veces ha sido señalado, es el arte de lo posible, y así fue el quehacer de Pérez-Llorca, quien desde muy pronto comprendió que la gloria y la miseria del político radican en un mismo punto: en saber lidiar con la imperfección y las limitaciones que inevitablemente rodean a toda obra humana y que hicieron lo propio con sus proyectos para España. Entre estos condicionantes destacaríamos los siguientes:

En primer lugar, la naturaleza de UCD, que dificultó su consolidación como partido y que, en algunos aspectos, privó al Gobierno del soporte necesario para sacar adelante sus propuestas políticas. A la pluralidad de fuerzas existentes dentro del partido centrista se unió la ambición y la cerrazón de algunos de sus miembros que iban en busca de sus propios intereses. Los líderes del partido no sólo se vieron frente al reto de aunar distintas tendencias ideológicas, sino también frente a la necesidad de articular los ámbitos de actuación de poder local, regional y nacional. Fue en este cometido donde la labor de Pérez-Llorca al frente del Grupo Parlamentario, y posteriormente como titular de las Relaciones con las Cortes, destacó por sus esfuerzos en pro de la unidad del partido y de éste con el Gobierno. Y también fue este el campo en el que como

Ministro de Presidencia más sufrió los efectos de los intereses regionales que confrontaron entre sí a los propios centristas, hasta llegar incluso a la oposición de partido y Gobierno en materia autonómica. Fue en este ámbito donde más resaltaron las distintas formas de hacer política en UCD. La política personal de Suárez resultó un claro condicionante para el proyecto autonómico, como también lo fue la fragmentación en la toma de decisiones, las otras visiones representadas por Herrero, Fontán o Garrigues, y los celos internos del partido, que impidieron la creación de una vicepresidencia en manos de Pérez-Llorca. Todo ello generó una imagen de división y fragilidad que dañó enormemente la del Gobierno, su credibilidad, y su capacidad real de acción.

Un segundo condicionante fueron las difíciles relaciones entre Gobierno y oposición, que imposibilitaron el pacto en grandes cuestiones de Estado. Aunque se alcanzó el entendimiento entre derechas, izquierdas y casi todos los nacionalistas en el consenso constitucional, no ocurrió así, al menos inicialmente, con el proceso autonómico o con la entrada en la OTAN, cuestiones de gran calado para la vida nacional. El intento de lograr este pacto con el partido socialista, al menos en materia autonómica, se intentó antes de julio de 1981 y su historia es un camino de rechazos, incomprensiones y también deslealtades personales por parte de políticos de muy distinto signo. La actitud de la oposición contribuyó al debilitamiento de Suárez y lastró la capacidad de decisión del Gobierno.

El tercer condicionante fue el fracaso de la integración de lo autonómico en el proyecto de Estado. Desde el Gobierno, y pese a sus esfuerzos, Pérez-Llorca asistió a la extensión del particularismo y del modelo nacionalista como paradigmas del hecho autonómico y como pauta para las relaciones entre las regiones y el Estado central. Este fue el talón de Aquiles de todos los gobiernos de UCD y el gran caballo de batalla de Pérez-Llorca, que defendió siempre el modelo liberal autonómico y la necesidad de que este proyecto se integrase en una concepción global del Estado.

En efecto, entre sus proyectos políticos destaca el de la construcción de la España de las autonomías: por su relevancia para la articulación del Estado, por ser el que más tiempo y dedicación le requirió, por su aparente fracaso y, también, por ser uno de los aspectos más polémicos aún abierto. Destacan su clarividencia a la hora de comprender las necesidades jurídico-administrativas de ese nuevo modelo de Estado, su previsión, que le hizo querer adelantarse a través de instrumentos jurídicos precisos a los problemas y necesidades futuras, y sus advertencias respecto al daño que el modelo particularista, enarbolado desde el nacionalismo, podía causar en el funcionamiento del Estado. Como señaló en muchas ocasiones, lo que esta cuestión ponía en juego era la pervi-

vencia de España como país. Fue aquí donde mejor se reflejó su perfil político y también donde los condicionantes mencionados más incidieron sobre su proyecto, hasta el punto de impedir su realización.

Sin embargo, a pesar de que fracasara su intento de acuerdo con el PSOE y de que se desecharan sus iniciativas para racionalizar la creación del estado autonómico, no sería justo decir que fracasó completamente su idea política del Estado de las autonomías. Sus propuestas de racionalización y clarificación formaron parte de la política autonómica de UCD en esos años. Es este un aspecto relevante, pues a menudo se describe la política autonómica de UCD previa a la LOAPA como errática o inexistente. La trayectoria política de Pérez-Llorca revela que sí que existió tal política y que fue un proyecto sólido y clarividente, quizá, como él mismo indica en varias ocasiones, el único proyecto sólido y auténticamente global para la creación del Estado de las autonomías, pues el resto de los proyectos impulsados desde las regiones únicamente velaban por la defensa de sus intereses y no por el conjunto. No se podía construir España desde la particularidad, ni tampoco se podía aunar la pluralidad sin un armazón jurídico claro que clarificase los mínimos de vida en común y garantizaran la igualdad y las libertades. Los particularismos, advertía nuestro político, son casi siempre gérmenes de privilegios. Esta fue una de las grandes obsesiones de Pérez-Llorca al frente del gobierno y chocó de lleno con los intereses particulares y personales, no sólo de una oposición dispuesta a todo con tal de sacar a Suárez y a su Gobierno del poder, sino también con los intereses y las ambiciones particulares de sus propios compañeros de partido.

La trayectoria de Pérez-Llorca muestra de manera muy particular la dureza de unos años en los que la pugna por el modelo territorial no solo se libró frente a la oposición, como a veces se ha pretendido, sino también dentro del propio partido del Gobierno. No fue una lucha entre derechas e izquierdas, sino entre particularismos, intereses de poder regionales (y personales), frente a quienes mantenían una visión de Estado y la necesidad de una política de alcance nacional. Esta tensión, que sigue viva en nuestra política, fue resuelta con la inclinación de la balanza hacia el modelo particularista. Las propuestas de Pérez-Llorca y de UCD, continuadas después por Martín Villa y aceptadas finalmente por el Partido Socialista en 1981, permitieron el cierre del Estado autonómico y la racionalización del proceso, aunque la cuestión competencial y la dinámica centrífuga nunca han sido del todo clarificadas, con las consecuencias a las que asistimos hoy en día.

La dureza de esta batalla desgastó enormemente a Pérez-Llorca. Su marcha a Exteriores supuso su alejamiento de la toma de decisiones en materia interior y nos proporciona un ángulo nuevo para la comprensión de su trayec-

toria. En la política exterior Pérez-Llorca demostró de nuevo poseer una idea clara acerca de qué debía ser un Estado democrático y, en concreto, dónde debía situarse España en aquel contexto de Segunda Guerra Fría. Como otros de sus compañeros, Pérez-Llorca advirtió muy pronto la necesidad de integrar a España en la OTAN, que en aquellos momentos era el auténtico foro político de las naciones democráticas a las que España estaba tratando de equipararse. La entrada en las Comunidades Europeas era también su equivalente económico, el escenario que, como tantas veces dijeron, correspondía a España y donde debía ofrecer una presencia unitaria. Su paso por Exteriores le proporcionó una oportunidad de aplicar su visión integral a su idea del Estado y completó su variada aportación en la política de aquellos años, participando de primera mano tanto en el inicio constitucional como en la culminación que supuso la entrada en la OTAN. En su breve pero intensa trayectoria Pérez-Llorca tocó algunas de las teclas más relevantes del proyecto de la Transición.

Nos queda ahora abordar otro aspecto que planea a lo largo de su biografía política y que ha despuntado ya en estas últimas páginas. Nos referimos a la relevancia de la persona de José Pedro Pérez-Llorca para comprender la historia de la Transición. Penetrar la historia política de la España reciente es, en buena medida, conocer a las personas que la protagonizaron y que más directamente intervinieron en la toma de decisiones que marcaron el rumbo del país. Entender a las personas es siempre un reto y una tarea inevitablemente inconclusa para un historiador. No ha sido este el objetivo de fondo de nuestro estudio, limitado a trazar las líneas gruesas de su trayectoria política, sin embargo, es algo que inevitablemente aflora a través de ella.

La trayectoria de José Pedro Pérez-Llorca es también la historia de su compromiso y su progresivo desencanto político. Hay cuatro episodios que jalonan su etapa política y que son muy significativos a este respecto: sus cuatro tentativas de dimisión. La primera de ellas, en tiempos del Partido Popular, estuvo motivada por un primer choque con la realidad de la política, con las ambiciones personales en detrimento del proyecto común; la segunda al pensar que había perdido la confianza de Suárez tras el «incidente Pérez-Llorca» en el Congreso en mayo de 1979; la tercera, con la crisis de la vicepresidencia tercera, al notar la oposición dentro del partido; la cuarta en el verano de 1982, ante el fracaso del proyecto del centro. Todas reflejan el calado personal que esos sucesos tuvieron en Pérez-Llorca. La determinación mostrada por el Ministro en tantos episodios de su vida política encuentra aquí una notable excepción ¿por qué no abandonó UCD? ¿Por qué una y otra vez Pérez-Llorca dio marcha atrás y continuó, a pesar de que sus palabras y los hechos confirman su

creciente desencanto político? Las respuestas a estas preguntas proporcionan una imagen del hombre detrás del político.

Su relación con los demás es una de las posibles respuestas. La amistad con José Luis Álvarez, con Adolfo Suárez, con Leopoldo Calvo-Sotelo y con tantos otros con quienes coincidió en aquellos años es un elemento clave a la hora de entender comportamientos y acontecimientos. Por amistad entró en el mundo político del «Felipe», por amistad también entró en los círculos de la democracia cristiana que estaban pergeñando el proyecto del centro, por la confianza que supo despertar en Suárez éste le consideró siempre como uno de sus hombres más fieles y depositó en él numerosas responsabilidades ejecutivas en el Gobierno y en el partido, la relación con Calvo-Sotelo fue para él puerta en el Congreso, en la Ponencia Constitucional, en el Gobierno. ¿Por qué se quedó una y otra vez cada vez que pidió abandonar? Porque se lo pidió José Luis Álvarez, porque se lo pidió Adolfo Suárez, porque se lo pidió Leopoldo Calvo-Sotelo. Este especial compromiso que muestra en las relaciones de amistad y de compañerismo político le llevó a percibir como dentelladas y «puñaladas por la espalda» la crisis de UCD y la ambición de los barones. Su progresivo desencanto no vino provocado por la agresividad de la oposición o por la dureza de las tareas de gobierno, sino precisamente por la desafección de los suyos, de aquellos con los que compartía proyecto político y que, con su comportamiento, obstaculizaron una eficaz gestión del Gobierno al servicio de España.

Pero parece que cabe decir algo más. José Pedro Pérez-Llorca fue un firme suarista que no siguió a Suárez al CDS, tampoco cedió a los atractivos que presentaba el partido de Fraga. Es aquí donde se ve al político junto al hombre. Su compromiso con el proyecto del centro es otra de las respuestas a su permanencia en el partido y en el Gobierno. Creyó firmemente en UCD y en la posibilidad que tenían entre manos de inaugurar una nueva etapa de moderación y desarrollo para España; tuvo un proyecto propio que, a la postre, se reveló distinto del de Suárez.

Por último, cabe destacar que su sentido del deber y responsabilidad moral fueron dos señuelos a los que también Suárez y Calvo-Sotelo apelaron para mantenerle en el Gobierno. Son dos elementos identificables en su tarea, donde se revela más como hombre de Estado que como hombre político. Tuvo ambición política, pero no entendida como de una carrera personal por el poder, sino más bien como la ambición de llevar a cabo lo que entendía como el mejor de los proyectos para la España que estaban construyendo. Se encontraban en una coyuntura excepcional y Pérez-Llorca fue consciente de la trascendencia que tenía para la vida política de España. Entendió la política como un

servicio a España en unas horas trascendentales de su historia. Fue un hombre de Estado y un gran patriota. Ahí radica, junto a sus personales creencias o valores, que quedan en la esfera más íntima, ese empeño por proseguir con las tareas encomendadas y la permanencia en la política incluso por encima de los deseos personales. Sólo cuando UCD estaba ya irremisiblemente hundida abandonó la política activa para no volver más.

Todo ello hace de José Pedro Pérez-Llorca una de las figuras nucleares de la Transición española, clave para comprender también a otras que la hicieron posible, desde el propio Suárez, pasando por Calvo-Sotelo o el resto de sus compañeros de partido, hasta figuras de la oposición como Manuel Fraga, Miguel Roca, Felipe González o Alfonso Guerra. Su trayectoria permite constatar de nuevo que lo decisivo para comprender el pasado es conocer a las personas.

La historia de la Transición es, en buena medida, la historia de quienes la hicieron, fueran más o menos influyentes, consiguieran llevar su programa en mayor o menor medida hasta las acciones de gobierno, sintieran como un éxito o un fracaso su gestión. Una de las características de los protagonistas de la transición fue su juventud, y por eso es fácil detectar en ellos una carga de idealismo que se siente defraudado ante la terca resistencia de la realidad a dejarse transformar, ante la constatación de que ni la política ni la vida son solo cosa de ideales. La trayectoria de José Pedro Pérez-Llorca aparece impregnada de ideas propias y también de idealismo. Es un hecho que sus ideas estuvieron entre las más influyentes del periodo, y también que su idealismo estuvo entre los que se sintieron frustrados a pesar de los logros. Todo ello manifiesta la sinceridad de su proyecto, su esencia regeneradora, de búsqueda de un camino estable para las libertades y la justicia públicas, y los límites que esa acción encontró en función de las circunstancias en que se vivió.

La continuación de su vida profesional, una vez abandonada la política, fue la exitosa, y al mismo tiempo laboriosa, historia del ejercicio de la abogacía: fundó uno de los despachos más importantes en la actualidad en nuestro país, Pérez-Llorca Abogados. En los últimos años de su vida confirmó también su vinculación con el mundo de la alta cultura. En octubre de 2012 fue nombrado Presidente del Real Patronato del Museo del Prado, tarea que desempeñó con la misma dedicación y pasión que las anteriores, preparando en la recta final la celebración del bicentenario del museo. Esta dedicación nos muestra, una vez más, la amplitud de la valía profesional y humana de este hombre, más allá de la ejecutiva política que aquí hemos tratado.

Sus últimas reflexiones sobre la Constitución, al hilo de los sucesos que acontecen en España y del cuarenta aniversario del texto del 78, mostraron su característica lucidez ante los temas políticos del ayer y del hoy. Los distintos

reconocimientos a los padres de la Constitución y, sobre todo, las reacciones ante su fallecimiento, el 6 de marzo de 2019, avalan la trascendencia de su acción y la pertinencia de su recuerdo. Un hombre que, como recordó su hijo, Pedro Pérez-Llorca, con una evocación de largo alcance histórico, en el homenaje póstumo del Congreso, «fue un guerrero, un *condottiero*. Mi padre fue un hombre valiente. Así murió y nosotros lo vimos»<sup>1326</sup>.

Quedan muchos elementos en los que profundizar, en la vida y obra de este político y jurista español, y no pocas cuestiones que debatir a partir de lo que hemos intentado aportar en estas páginas. Confiamos en que puedan servir a quienes las lean como punto de partida para esos nuevos estudios y para clarificar esos debates.

---

<sup>1326</sup> Acto en el Congreso: <http://www.congreso.es/wc/wc/audiovisualdetalledisponible?codSesion=421&codOrgano=499&fechaSesion=26/03/2019&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12>



## FUENTES

### Archivos

- Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN): fondos personales José Pedro Pérez-Llorca (AGUN/JPPL/263).  
Antonio Fontán Pérez (AGUN/AF/141).  
Joaquín Garrigues Walker (AGUN/JGW/256).
- Archivo del Ministerio de Hacienda y Administración Pública (MHAP), fondos del antiguo Archivo de Administración Territorial. Ministerio de Administración Pública (MAP),
- Archivo personal de Leopoldo Calvo-Sotelo (ALCS).
- *General CIA Records*, (sede *National Archives and Records Administration*).
- *Digital National Security Archives* (DNSA), George Washington University. <http://nsarchive.gwu.edu/>.
- *Wilson Center Digital Archives*: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>.
- *NATO Archives online*: <http://archives.nato.int/>.
- Archivo Linz de la Transición española: <https://linz.march.es/>

### Hemerotecas

- Hemeroteca de la Universidad de Navarra:
  - *Diario 16*
  - *Cuadernos para el diálogo*
- Hemeroteca digital *ABC*.
- Hemeroteca digital *El País*.

■ JOSÉ PEDRO PÉREZ-LLORCA. UNA BIOGRAFÍA POLÍTICA

- Hemeroteca digital *La Vanguardia*.
- Hemeroteca *Boletín Oficial del Estado (BOE)*.
- Hemeroteca digital Congreso de los Diputados y Senado.
- *Public Papers of President Ronald Reagan, Ronald Reagan Presidential Library online*: <https://reaganlibrary.archives.gov/>.

**Bases de datos**

- Proquest Congressional: Congressional publications.
- Proquest Congressional Newspapers.
- Newspaper archives.
- HeinOnline.
- Hispanic American Periodical Index (HAPI).
- Official Documents System (ODS).
- Declassifeil doc.
- State Department US: office of the historian. Colección: América Foreign Policy: <https://history.state.gov/>.
- United Nations Treaty Collections
- ACCESS UN
- UN-I-QUE: United Nation Info Quest.
- Proquest Dissertations
- Pais International

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *Impresiones sobre la Constitución de 1978*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, Fundación ICO, 2004.
- AA.VV., *La corona y la nueva sociedad española ante un año histórico*, Ciclo de conferencias pronunciadas en el Club Siglo XXI durante el curso 1976-77, Madrid, Fomento 1977.
- ABELLA, Carlos, *Adolfo Suárez: el hombre clave de la Transición*, Madrid, Espasa Calpe, 2006.
- ACTAS, «Actas de la Ponencia Constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 2, 1984, pp. 250-419.
- AJA, Eliseo, «La construcción y evolución del Estado autonómico en España (1977-1995)», *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 3, 1996, pp. 169-191.
- *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999.
- *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI*, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001.
- *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza, 2014.
- ALMERICH, Francisco Miguel, «España en la OTAN. Contribución a su doble dimensión de seguridad y de defensa», *Boletín de Información* (Ministerio de Defensa), n.º 241, 1995, pp. 63-89.
- ALONSO CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro*, Madrid, Alianza, 1996.
- ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *Del «contubernio» al consenso*, Barcelona, Planeta, 1985.
- *La España que soñé: Recuerdos de un hombre de consenso*, Madrid, La esfera de los libros, 2013.
- ÁLVAREZ DE TOLEDO, Alonso, *Notas a pie de página: memorias de un hombre con suerte*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2013.

- ALZAGA, Óscar, *Comentario Sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978.
- ANGULO, María, «Reforma, ruptura y olvido en la Transición democrática española», *Salina: revista de lletres*, n.º 17, 2003, pp. 193-206.
- ANSÓN, Rafael, *El año mágico de Adolfo Suárez y el rey Juan Carlos: julio de 1976-junio de 1977*, Madrid, La esfera de los libros, 2014.
- ARAGÓN REYES, Manuel, «La construcción del Estado autonómico», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fradrique Furió Ceriol*, n.º 54/55, pp. 75-95.
- «¿Estado jurisdiccional autonómico?», *Praxis autonómica, modelos comparados y modelo estatal*, Actas de la I Semana de Derecho Público celebrada en San Sebastián, Gobierno Vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, 1987, pp. 33-42.
- AREILZA, José María de, *Diario de un ministro de la Monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977.
- *Cuadernos de la Transición*, Barcelona, Planeta, 1983.
- ARENAL, Celestino del, *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Fundación Carolina, 2011.
- *Política Exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Complutense, 1994.
- ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco, *España y la OTAN: Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1986.
- ARIAS, Inocencio F., *Los presidentes y la diplomacia. Me acosté con Suárez y me levanté con Zapatero*, Barcelona, Plaza & Janés, 2012.
- ARIAS-SALGADO, Rafael, «La herencia de la UCD», *Cuenta y razón*, n.º 21, 2011, pp. 17-18.
- ARMERO, Jose Mario, *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.
- ASOREY BREY, Carlos, *Adolfo Suárez, la soledad del gladiador*, Madrid, Áltera, 2016.
- ATTARD, Emilio, *Vida y muerte de UCD*, Barcelona, Planeta, 1983.
- *La Constitución por dentro*, Barcelona, Argos Vergara, 1983.
- AVILÉS FARRÉ, Juan, *Historia del mundo actual: de la caída del muro a la Gran Recesión*, Madrid, Síntesis, 2012.
- AZCONA PASTOR, José Manuel (dir.), *La España de la modernidad: la Constitución de 1978, las libertades civiles y la democracia plural*, Madrid, Dykinson, 2005.
- BAILEY, Norman A., *The strategic plan that won the Cold War*, Virginia, The Potomac Foundation McLean, 1998.
- BALADO RUIZ-GALLEGOS, Manuel, (et al.), *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, Barcelona, Bosch, 2005.
- BALLESTEROS, Ángel, *Los contenciosos de la política exterior de España*, Instituto de Estudios Ceutíes, Ceuta, 2005.
- BAÓN, Rogelio, *Historia del Partido Popular I. Del franquismo a la refundación*, Madrid, Ibersaf, 2001.
- BARBÉ, Esther, *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia Paperback 58, 1981.

- «Entre Europa y América Latina: la diplomacia española frente al conflicto de las Malvinas», *Revista de Estudios Internacionales*, n.º 106, año 27, 1994, pp. 222-251.
- BARRERA, Carlos, *Historia del proceso democrático en España. Tardofranquismo, Transición y democracia*, Madrid, Fragua, 2002.
- BASSOLS, Raimundo, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85*, Madrid, Estudios de Política Exterior, 1995.
- BEATA, Wojna y FLEMING, James S., *La política de seguridad en España y en Polonia en la transición hacia la democracia*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004.
- BELL, David S., *Democratic politics in Spain: Spanish politics after Franco*, London, F. Pinter, 1983.
- BENEYTO PÉREZ, José María, MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo Manuel y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A., *Europa y Estados Unidos: Una historia de la relación atlántica en los últimos cien años*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- BERNECKER, Walther B., «Monarchy and Democracy: The Political Role of King Juan Carlos in the Spanish Transition», *Journal of Contemporary History*, vol. 33, n.º 1, 1998, pp. 65-84.
- BERMEJO, Fernando y LORENZO, Javier (eds.), *Historia de la Democracia. La aventura de la libertad (1975-1995)*, Madrid, El Mundo, 1995.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *La Constitución de 1978*, Madrid, Alianza, 2003.
- *El laberinto territorial español: del cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid, Alianza, 2014.
- *Introducción a la Constitución de 1978*, Madrid, Alianza, 2016.
- BLAS GUERRERO, Andrés de, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE», *Revista de estudios políticos*, n.º 4, 1978, pp. 155-170.
- «El problema nacional español en el inicio de la Transición», *Acta Salmanticensis*, n.º 89, 1994, pp. 163-170.
- «La izquierda española y el nacionalismo: el caso de la Transición», *Leviatán, revista de hechos e ideas*, n.º 31, 1998, pp. 71-85.
- BONACHELA MESAS, Manuel, «El Estatuto de Autonomía para Galicia», *Revista de estudios regionales*, n.º 6, 1980, pp. 263-346.
- BUHIGAS LEÓN, José Luis, *La defensa de Occidente: la integración española en la estrategia atlántica*, Madrid, Forja, 1982.
- CALIXTO, Tomé, «La Transición política española: la visión de zona abierta», *Aula*, 1995. 18 Nov 2009 [citado 25 julio 2017]; 7(0). Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/0214-3402/article/view/3401>
- CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Plaza & Janés /Cambio 16, 1990.
- *Papeles de un cesante. La política desde la barrera*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999.
- *Pláticas de familia*, La esfera de los libros, Madrid, 2003.

- *Sobre la Transición exterior*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2005.
- CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, Pedro, *Leopoldo Calvo-Sotelo: un retrato intelectual*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2010.
- CAMPO VIDAL, Manuel, *Adolfo Suárez. El presidente inesperado de la Transición*, Madrid, RBA Libros, 2012.
- CAMPS, Victoria (et al.), *Rey de la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.
- CANAL, Jordi, «El Estado autonómico: reflexiones históricas sobre Cataluña y el nacionalismo catalán», *Cuadernos de Pensamiento político*, FAES, octubre-diciembre, 2011, pp. 59-71.
- CAÑELLAS BALLCELS, Antonio, «Alianza Popular en los Debates Constituyentes de 1978» en Carlos NAVAJAS ZUBELDÍA, Diego ITURRIAGA BARCO (coords.), *Coe-tánea: III Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2012, pp. 257-270.
- CÁRCEL ORTÍ, Vicente, *Pablo VI y España. Fidelidad, renovación y crisis (1963-1978)*, Madrid, BAC, 1997.
- CARRILLO, Santiago, *El año de la Constitución*, Barcelona, Crítica, 1978.
- *Memoria de la Transición: La vida política española y el PCE*, Barcelona, Grijalbo, 1983.
- *Memorias*, Barcelona, Planeta, 1994.
- CARSTEN, Humlebaek, «La Constitución de 1978 como lugar de memoria en España». *Historia y política*, n.º 12, 2004, pp. 187-210.
- CASANOVA RIVAS, Enrique, «Las grandes claves de la autonomía de Galicia», Cátedra Jorge Juan: ciclo de conferencias: Ferrol, curso 1998-1999, 2001, pp. 39-66.
- CASTILLO, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1985.
- *Comportamiento político y electoral*, Madrid, CIS, 1994.
- CASTILLO, Santiago y TUÑÓN DE LARA, Manuel, *Historia del Socialismo Español*, Barcelona, Conjunto, 1989.
- CEBRIÁN, Juan Luis, *Primera página: vida de un periodista, 1944-1988*, Barcelona, Debate, 2016.
- CELAYA IBARRA, Adrián, «Significado y posibilidades del Estatuto Vasco», *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, vol. 33, n.º 1, 1988, pp. 69-82.
- CENTENERA, Jesús, *La Transición exterior española y la larga mano de Moscú*, Quinquerre, Madrid, 2013.
- CERCAS, Javier, *Anatomía de un instante*, Barcelona, Mondadori, 2009.
- CERNUDA, Pilar, *Genio y figura: Rey Juan Carlos, recuerdos y anécdotas de una vida*, Madrid, La esfera de los libros, 2015.
- CHAMORRO, Eduardo, *Viaje al centro de UCD*, Barcelona, Planeta, 1981.
- CISNEROS, Gabriel y HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*, Madrid, Taurus, 1998.

- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983.
- «Las nuevas autonomías: el caso andaluz», *Cuenta y razón*, n.º 30, 1987, pp. 31-36.
- CLAVERO, Mariano, *El proceso autonómico de Castilla y León*, (2 vols.), Valladolid, Fundación Villalar, 2004.
- CLOSA MONTERO, Carlos, «La evolución política del nacionalismo gallego durante la Transición», *Cuadernos de ciencia política y sociología*, n.º 20, 1988, pp. 25-40.
- CONTRERAS, Emilio, *Acoso y derribo, las conspiraciones, las traiciones y el cerco al presidente contados por sus colaboradores más cercanos*, Madrid, La esfera de los libros, 2016.
- CORCHADO RINCÓN, Manuel y SANZ DÍAZ, Carlos, «La Alianza Atlántica cincuenta años de visión desde España», *Cuadernos de historia contemporánea*, n.º 22, 2000, pp. 387-398.
- CORCUERA ATIENZA, Javier, «La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 4, n.º 11, 1984, pp. 9-38.
- COSGAYA GARCÍA, Jaime, «Antonio Fontán y el proceso autonómico: una hoja de ruta desestimada», *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, n.º 150, 2014, pp. 148-159.
- *Antonio Fontán Pérez (1923-2010): biografía política*, Tesis doctoral, Universidad de Valladolid, 2014.
- «La ejecutoria ministerial de Antonio Fontán (IV. 1979-V. 1980)», *VI Congreso Internacional "Historia de la Transición en España"*, Almería 16 al 18 junio 2015: Las instituciones. Coord. por Mónica Fernández Amador, Emilia Martos Contreras, Luis Carlos Navarro Pérez, Rafael Quirosa-Cheyrouze, pp. 59-80.
- COTARELO, Ramón (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992.
- COX, Michael, «Whatever Happened to the "Second" Cold War? Soviet-American Relations: 1980-1988», *Review of International Studies*, vol. 16, n.º 2, 1990, pp. 155-172.
- CUENCA, José, *De Suárez a Gorbachov: testimonios y confidencias de un embajador*, Madrid, Plaza y Valdés, 2014.
- DÁVILA, Carlos y HERRERO, Luis, *De Fraga a Fraga. Crónica secreta de Alianza Popular*, Barcelona, Plaza & Janés, 1989.
- DE PABLO, Santiago (coord.), *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002.
- DE PABLO, Santiago y RUBIO POBES, Coro, *Breve historia de Euskadi: de los fueros a la autonomía*, Barcelona, Debate, 2011.
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, LORENZO, MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PARDO SANZ, ROSA, *La apertura internacional de España*, Madrid, Sílex, 2016.

- DÍAZ, Soledad y QUADRA, Bonifacio de la, *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1989.
- DÍAZ GIJÓN, José Ramón, *Historia de la España actual, 1939-2000, autoritarismo y democracia*, Madrid, Marcial Pons, 2001.
- DIEGO, Enrique de, *Pretorianos. De dónde vienen y adónde van los fontaneros de la Moncloa*, Madrid, Martínez Roca, 2004.
- DÍEZ, Juan, «La Transición política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 36, 1986, pp. 13-24.
- DÍEZ MIGUEL, Darío, «El Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo: un balance historiográfico», Trabajo Fin de Máster, Universidad de Valladolid, 2012, disponible en <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/1564>.
- «Adolfo Suárez y el Centro Democrático y Social (1982-1991)», Tesis doctoral, Universidad de Valladolid, 2017.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *La Constitución de 1978*, Madrid, Iustel, 2008.
- DOMÍNGUEZ CASTRO, Luis y QUINTANA GARRIDO, Xosé Ramón «Á busca do autogobernamento perdido: nacionalismo posibilista, comunistas e galeguistas históricos na xénese do Estatuto De Autonomía Para Galicia (1977-1980)», *Grial* n.º 66, 2005, pp. 28-60.
- DURÁN-LÓRIGA, Juan, *Memorias diplomáticas*, Madrid, Siddharth Mehta, 1999.
- DUVERGER, Maurice, *Introducción a la política*, Barcelona, Ariel, 1970.
- ELORDI, Carlos, *El amigo americano: de Franco a Aznar, una adhesión inquebrantable*, Madrid, Temas de Hoy, 2003.
- ELLIOT, John, *El oficio de historiador*, Lleida, Milenio, 2001.
- ESTEBAN, Jorge de, (dir.), *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, Ariel, 1973.
- El naufragio del Estado autonómico: (un análisis *cronológico*), Madrid, Iustel, 2015.
- ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis, *De la dictadura a la democracia*, Madrid, *De la dictadura a la democracia*, Universidad Complutense, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1979.
- FARINGDOM, Hugh, *Confrontation. The strategic geography of NATO and the Warsaw pact*, London and New York, Routledge & Kegan Paul, 1986.
- FAZIO VENGOA, Hugo, «España-América Latina: la dimensión europea de las relaciones», *Historia Crítica*, n.º 46, 2001, pp. 55-92.
- FEDERACIÓN DE PARTIDOS DEMÓCRATAS Y LIBERALES (FPDyL), *Partido Demócrata*, Madrid, Unión Editorial, 1977.
- *Democracia para España*, (2 vols.), Madrid, Unión Editorial, 1977.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo, *Río arriba. Memorias*, Barcelona, Planeta, 1995.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, Jorge, *El Estado de las autonomías y la consagración de la sede de las instituciones autonómicas*, Madrid, Civitas, 2010.

- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Pilar y Alfonso, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Barcelona, Plaza & Janés, 1995.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Juan, *El guionista de la Transición*, Barcelona, Plaza y Janés, 2015.
- FERNÁNDEZ-MONZÓN, Manuel, *El sueño de la Transición*, Madrid, La esfera de los libros, 2014.
- FERRANDO BADÍA, Juan, *Del autoritarismo a la democracia*, Madrid, Rialp, 1987.
- FIGUERO, Javier, *UCD: La empresa que creó Adolfo Suárez. Historia, sociología y familias del Suarismo*, Barcelona, Grijalbo, 1981.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Memoria breve una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1988.
- *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987.
- FUENTES ARAGONÉS, Juan Francisco, *Adolfo Suárez. Biografía política*, Barcelona, Planeta, 2011.
- FUSI AIZPURÚA, Juan Pablo, *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1979.
- «El Problema Vasco, De los Fueros al Estatuto de Guernica», *Revista de derecho político*, n.º 5, 1979, pp. 91-109.
- *Autoritarismo y poder personal*, Madrid, Altamira-El País, 1985.
- «La conflictividad en la España de los sesenta», en Joseph Fontana (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica, 1986, pp. 160-169.
- «Revisionismo Crítico e Historia Nacionalista (a propósito de un artículo de Borja de Riquer)», *Historia Social*, n.º 7, 1990, pp. 127-34.
- *El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad*, Madrid, Alianza, 1990.
- «El Estatuto Vasco de la República fue Indalecio Prieto», *Sancho El Sabio. Revista de Cultura e Investigación Vasca*, n.º 1.1, 1991, pp. 33-53.
- «De las aspiraciones históricas al Estado de las autonomías», *Historia 16*, n.º 200, 1992, pp. 26-31.
- «La España de las Autonomías», *Historia 16*, n.º 200, 1992, pp. 23-31.
- *Un siglo de España: la cultura*, Madrid, Marcial Pons, 1999.
- *España: La evolución de la identidad nacional*, Madrid, Temas de Hoy, 2000.
- «Los Nacionalismos y el Estado Español: El Siglo XX», *Cuadernos de historia contemporánea*, n.º 22, 2000, pp. 21-52.
- *El malestar de la modernidad: cuatro estudios sobre Historia y Cultura*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2004.
- *Historia mínima de España*, Madrid, Turner, 2012.
- GARAICOEHEA, Carlos, *Euskadi: la Transición inacabada. Memorias políticas*, Barcelona, Planeta, 2002.
- GARCÍA, David y PACHECO PARDO, Ramón (eds.), *Contemporary Spanish Foreign Policy*, London, Routledge, 2015.
- GARCÍA ABAD, José, *Las mil caras de Felipe González*, Madrid, La esfera de los libros, 2006.

- GARCÍA ALCALÁ, Julio Antonio, RECALDE, José Ramón, y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Historia del «Felipe» (FLP, FOC y ESBA): de Julio Cerón a la Liga Comunista Revolucionaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- GARCÍA ALVARADO, José María, *La España de las Autonomías*, Madrid, Síntesis, 1999.
- GARCÍA ESCUDERO, José María, *Historia política de las dos Españas*, Madrid, Editora Nacional, 1975.
- *La Constitución día a día: los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.
- GARRIGUES WALKER, Antonio, *La alternativa liberal*, Barcelona, Argos Vergara, 1983.
- GARRIGUES WALKER, Joaquín, *Una política para España*, Madrid, Unión Editorial, 1976.
- GIBERNAU, Josep Antón, *Triumphs and failures of American foreign policy from Roosevelt to Reagan, 1936-1986, with Spain as a case history*, Phoenix, Phoenix Books, 1986.
- GIL, Federico G. y TULCHIN, Joseph S., *Spain's entry into NATO. Conflicting Political and Strategic Perspectives*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, 1988.
- GIL-ROBLES, José María, *La monarquía por la que yo luché (1941-1945)*, Madrid, Taurus, 1976.
- GILLESPIE, Richard, RODRIGO, Fernando y STORY, Jonathan (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Universidad, 1995.
- GIMÉNEZ GARCÍA, Miguel Ángel, «Las Comisiones de Investigación en las Cortes Constituyentes (1977-1979)», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 167, 2015, pp. 133-164.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel, «Los derechos educativos. 25 años de experiencia constitucional», *Revista Española de Pedagogía*, vol. 61, n.º 226, 2003, pp. 397-413.
- GÓMEZ URDÁÑEZ, José Luis, «La Configuración Autonómica de España», *Veinte años de democracia: intervenciones en el curso de verano de la Universidad de La Rioja*, Arnedo, septiembre 1997, Universidad de la Rioja, 1998, pp. 31-36.
- GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, «Nacionalidades y Autonomías», *Revista de Occidente*, n.º 54, 1985, pp. 69-81.
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo, «Nationalism and Second Republic in the Basque Country. Autonomy Statutes, Parties and Elections. History of the Basque Nationalist Action, 1930-1936», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 144, 2009, pp. 218-223.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, Pablo Isidoro, «Las grandes claves de la autonomía de Galicia: Constitución y Estatuto», en Enrique CASANOVA RIVAS (dir.), *Cátedra Jorge Juan. Curso 1998-1999*, A Coruña, Universidade de A Coruña, 2001.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carlos, «Salvador Sánchez-Terán, una biografía política (1934-1982)», Tesis doctoral, Universidad de Valladolid, 2014.

- «Instituciones históricas y cambio político: el restablecimiento de la Generalitat de Cataluña (1997)», *Historia Contemporánea*, n.º 53, 2016, pp. 657-691.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro José, *El estado autonómico español*, Madrid, Dykinson, 2014.
- GRANJA SAINZ, José Luis de la, *El siglo de Euskadi: el Nacionalismo Vasco en la España del siglo XX*, Madrid, Tecnos, 2003.
- «El nacimiento de Euskadi: el Estatuto de 1936 y el primer gobierno vasco», *Historia Contemporánea*, n.º 35.2, 2007, pp. 427-50.
- *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madrid, Síntesis, 2001.
- GUERRA, Alfonso, *Cuando el tiempo nos alcanza: Memorias (1940-1982)*, Madrid, Espasa Calpe, 2004.
- GUERZO, Max y BAGNATO, Bruna, *The globalization of the Cold War. Diplomacy and local confrontation, 1975-1985*, Londres, Routledge, 2010.
- GUNTHER, Richard, (et al.), *El sistema de partidos políticos en España*, Madrid, CIS, Siglo XXI, 1986.
- HEIBERG, William L., *The sixteenth nation. Spain's role in NATO*, National security affairs monograph series 83-1. Washington, National Defense University Press, 1983.
- HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona, Planeta, 1982.
- HERNÁNDEZ HOLGADO, Fernando, *Historia de la OTAN. De la Guerra Fría al intervencionismo humanitario*, Madrid, Los Libros de la Catarata, Catarata, 2000.
- HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena, RUIZ CARNICER, Miguel Ángel y BALDÓ, Marc, *Estudiantes contra Franco (1939-1975). Oposición política y movilización juvenil*, Madrid, La esfera de los libros, 2007.
- HERNÁNDEZ, Abel, *Suárez y el Rey*, Madrid, Espasa, 2009.
- HERRERO, Luis, *Los que le llamábamos Adolfo*, Madrid, La esfera de los libros, 2007.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, «Sobre el libro de Jorge de Esteban (y otros), El desarrollo político y la Constitución Española», *Boletín informativo de ciencia política*, Seminario de la primera Cátedra de Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, Universidad Complutense, n.º 13-14, 1973, pp. 211-216.
- «Contribución de España a la seguridad europea», *Prensa Española*, vol. 2, n.º 5, 1988, pp. 51-69.
- *Memorias de estío*, Madrid, Temas de Hoy, 1994.
- HISPÁN IGLESIAS DE USSEL, Pablo, *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas por el poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- HOPKIN, Jonathan, *El partido de la Transición. Ascenso y caída de la UCD*, Madrid, Acento, 2000.
- HUDSON, Cheryl y DAVIES, Gareth, *Ronald Reagan and the 1980s: perceptions, policies, legacies*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

- HUNEEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático y la Transición a la democracia en España*, Madrid, CIS, 1985.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.
- JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid, Taurus, 1997.
- *Historia de las dos Españas*, Madrid, Taurus, 2004.
- JULIÁ, Santos y GARCÍA DELGADO, José Luis (et al.), *La España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2007.
- *Transición*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.
- JULIÁ, Santos, PRADERA, Javier y PRIETO, Joaquín (coords.), *Memoria de la Transición*, Madrid, Taurus, 1996.
- KAPLAN, Lawrence S., *The long entanglement: NATO's first fifty years*, Westport, Praeger, 1999.
- KAPLAN, Morton A., *Global Policy, challenge of the 80's*, Washington, The Washington Institute for Values in Public Policy, 1984.
- KAPLAN, Robert D., *La venganza de la Geografía. Cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*, Barcelona, RBA, 2013.
- LAFUENTE DEL CANO, Jorge, *Le llamaban Trinidad*, Documento de Trabajo 9/2015, Fundación Transición Española, 2015.
- *Leopoldo Calvo Sotelo y Europa, historia de una convicción política y económica*, Madrid, Sílex, 2017.
- LAIZ CASTRO, Consuelo y GARCÍA COTARELO, Ramón, *La izquierda radical en España durante la transición a la democracia*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1993.
- LAMELAS, Antonio, *La Transición en Abril: biografía política de Fernando Abril Martorell*, Barcelona, Ariel, 2004.
- LAVIANA, Juan Carlos, *1980, ve la luz el complejo Estado de las autonomías*, Madrid, Unidad Editorial, 2008.
- LEEBAERT, Dereck (ed.), *European security. Prospects for the 1980s*, Toronto, Lexington Books, 1979.
- LEMUS LÓPEZ, Encarnación, *Estados Unidos y la Transición española: entre la revolución de los Claveles y la marcha verde*, Madrid, Sílex, 2011.
- LIZCANO, Pablo, *La generación del 56, la universidad contra Franco*, Madrid, Leer/Documento, 2006.
- LOBO, Ángel, *OTAN y España, el precio de una Alianza*, Madrid, Hauser y Menet, 1981.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *Estado autonómico y hechos diferenciados: una aproximación al «hecho diferencial» en el Estado compuesto de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- LÓPEZ CELIS, María Ángeles, *Los presidentes en zapatillas*, Espasa, Madrid, 2010.

- LÓPEZ PINTOR, Rafael, *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*, Madrid, CIS, 1982.
- LORCA, José F., *El proceso autonómico andaluz*, Madrid, Mezquita, 1983.
- LUKACS, John, *El futuro de la historia*, Madrid, Turner, 2011.
- MARCHENA DOMÍNGUEZ, José (coord.), *Cádiz 147, el año de la explosión*, Cádiz, Comisión Conmemorativa del 50 aniversario de la explosión de Cádiz, 1997.
- MARÍAS, Julián, *España en nuestras manos: Tercera parte de la España real*, Madrid, Espasa-Calpe, 1978.
- MARLO, Francis H., *Planning Reagan's war: conservative strategists and America's Cold War victory*, Washington, Potomac Books, 2012.
- MARROU, Henry I., *El conocimiento histórico*, Barcelona, Idea Books, 1999.
- MÁRQUEZ REVIRIEGO, Víctor, *Cien Españoles y La OTAN*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985.
- MARQUINA BARRIO, Antonio, *España en la política de seguridad occidental 1939-1986*, Ediciones Ejército, Madrid, 1986.
- «NATO, the EEC, Gibraltar, North Africa: overlapping issues for Spain», *International Spectator*, vol. 21, 1986, pp. 43-46.
- «Los problemas del Mediterráneo oriental y la contribución española a la defensa de la OTAN», *Cuenta y razón del pensamiento actual*, n.º 38, 1988, pp. 81-88.
- MARQUINA BARRIO, Antonio y MESTRE, Tomás, *España y La OTAN*, Madrid, Historia 16, 1985.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo, *Cuestión de tijeras: la censura en la transición a la democracia*, Madrid, Síntesis, 2008.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo (coords.), *Historia de la integración europea*, Madrid, Ariel Estudios Europeos, 2001.
- *Europa y Estados Unidos: una historia de la relación atlántica en los últimos cien años*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984.
- MAXWELL, Kenneth, *Spanish Foreign and Defense Policy*, Boulder, Westview Press, 1991.
- MAXWELL, Richard, *The spectacle of democracy: Spanish television, nationalism, and political transition*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1995.
- MCMAHAN, Jeff, *Reagan and the world: imperial policy in the new Cold War*, London, Pluto Press, 1984.
- MCMAHON, Robert J., *La guerra fría: una breve introducción*, Madrid, Alianza, 2009.
- MEER LECHA-MARZO, Fernando de, *Juan de Borbón. Un hombre solo (1941-1948)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2001.
- *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2007.
- MEILÁN GIL, José Luis, *El Estatuto Gallego. Por fin unha terra nosa*, Latina, Madrid, 1980.
- *La construcción del Estado de las Autonomías, un testimonio personal*, La Coruña, Fundación Caixa Galicia, 2002.

- MELIÁ, Joseph, *Así cayó Adolfo Suárez*, Barcelona, Planeta, 1981.
- MESA, Roberto, *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988.
- MESTRE VIVES, Tomás, «El papel de España en la estrategia mediterránea», *Historia 16*, n.º 54, 1980, pp. 48-57.
- MÍGUEZ GONZÁLEZ, Santiago, *La preparación de la transición a la democracia en España*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 1990.
- MOLINA, J. Daniel y FLEMING, James S., «La desintegración de la UCD: estado de la cuestión», *El Futuro del Pasado*, n.º 2, 2011, pp. 255-264.
- MOLINERO, Carmen e YSÀS, Pere, *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*, Barcelona, Crítica, 2014.
- MONREAL ZIA, Gregorio, «La disposición adicional primera de la Constitución de 1978 en las Cortes», *Iura Vasconiae*, n.º 11, 2004, pp. 239-386.
- MORÁN, Fernando, *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980.
- *España en su sitio*, Barcelona, Plaza, Cambio16, 1990.
- MORÁN, Gregorio, *Adolfo Suárez: ambición y destino*, Barcelona, Random House Mondadori, 2009.
- MORENO JUSTE, Antonio, *Franquismo y construcción europea (1951-1962). Anhelos, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998.
- MORENTE, Francisco y RIDRUEJO, Dionisio, *Del fascismo al antifranquismo*, Madrid, Síntesis, 2006.
- MORODO, Raúl, *Acción Española. Orígenes ideológicos del franquismo*, Madrid, Tucar, 1980.
- *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1984.
- *Atando cabos: memorias de un conspirador moderado*, Madrid, Taurus, 2001.
- MUJAL LEÓN, Eusebio, «Spanish Democracy in crisis», *The Washington Quarterly*, V, Spring 1982, pp. 101-107.
- *Communism and political change in Spain*, Blooming, Indiana University Press, 1983.
- «The Foreign Policy of Socialist Spain», *Foreign Policy*, n.º 51, Summer 1983, pp. 101-117.
- «Spain: Generational Perspectives on Foreign Policy», en Stephen F. SZABO (ed.), *The Successor Generation*, London, Butterworth's, 1983.
- «Spanish politics between the Old Regime and the New Majority», en Howard PENNIMAN y Eusebio MUJAL-LEÓN (eds.), *Spain at the Polls: The General Elections of 1977, 1979 and 1982*, Duke University Press, 1985.
- «Iberoamérica en la nueva política exterior de España», en *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986, pp. 135-154.
- «Europa Occidental y los procesos de democratización en América Latina», en Carlos HUNEEUS (ed.), *Para vivir la democracia: dilemas de su consolidación*, Santiago de Chile, Andante, 1987.

- MUÑOZ ALONSO, Alejandro, *El terrorismo en España*, Barcelona, Planeta, 1982.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Informe sobre España*, Barcelona, Crítica, 2012.
- NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez*, Barcelona, Plaza & Janes, 2014.
- NIETO, Alejandro, «La primera década de las autonomías», *Cuenta y razón*, n.º 30, 1987, p. 47.
- OLLERO, Carlos, «Desarrollo Político y Constitución Española», *Boletín informativo de ciencia política*, Seminario de la primera Cátedra de Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Universidad Complutense, n.º 13-14, agosto-diciembre de 1973, pp. 5-26.
- ÓNEGA, Fernando, *Puedo prometer y prometo. Mis años con Adolfo Suárez*, Barcelona, Plaza & Janés, 2013.
- *Juan Carlos I: el hombre que pudo reinar*, Barcelona, Plaza y Janés, 2015.
- ONETO, José, *Los últimos días de un presidente. De la dimisión al golpe de Estado*, Barcelona, Planeta, 1981.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Estatuto de Autonomía de Galicia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.
- OREJA, Marcelino, *Memoria y esperanza*, Madrid, La esfera de los libros, 2011.
- ORTIZ SÁNCHEZ, Manuel, *Adolfo Suárez y el bienio prodigioso (1975-1977)*, Barcelona, Planeta, 2006.
- ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio, *Memorial de Transiciones: 1939-1978. La generación de 1978*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2015.
- ORTEGA RUIZ, Manuela, *Felipe González, la ambición que cambió España*, Madrid, Tecnos, 2015.
- OSORIO, Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980.
- OTERO NOVAS, José Manuel, *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*, Barcelona, Prensa Ibérica, 2015.
- PABLO, Santiago de, MEES, Ludger y RODRÍGUEZ RANZ, José A., *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco, II: 1936-1979*, Barcelona, Crítica, 2001.
- PALOMARES, Cristina, *Sobrevivir después del franquismo. Evolución y triunfo del reformismo, 1964-1977*, Madrid, Alianza, 2006.
- PAPACOSMA, VÍCTOR, KAY, Sean y RUBIN, Mark R. (eds.), *NATO after fifty years*, Wilmington, Scholarly Resources, 2001.
- PARTIDO NACIONALISTA VASCO, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*, Zarautz, 1978.
- PASAMAR, Gonzalo, «¿Cómo nos han contado la Transición? Política, memoria e historiografía (1978-1996)», *Ayer*, n.º 99, 2015, pp. 225-249.
- «El hallazgo de una España nueva: la transición a la democracia vista por los autores anglo-norteamericanos (1977-1986)», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n.º 168, Madrid, 2015, pp. 235-259.

- PASTOR, Manuel, «Reflexiones sobre la transición política y la consolidación democrática en España», *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, n.º 2, 1992-1993, pp. 51-76.
- PAYNE, Stanley G., *El régimen de Franco*, Madrid, Alianza, 1987.
- PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios, 1988.
- PELAZ LÓPEZ, José-Vidal, *El Estado de las Autonomías. Regionalismos y Nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*, Madrid, Actas, 2002.
- (dir.), *El Estado y las Autonomías: treinta años después*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011.
- «El traspaso de poderes de 1982», Documento de trabajo 8/2013, Fundación Transición Española, 2013.
- «El candidato. La imagen pública de Leopoldo Calvo-Sotelo en vísperas de su investidura en 1981», *Estudios en homenaje al profesor Celso Almuíña*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2016, pp. 457-470.
- PENELLA HELLER, Manuel, *Manuel Fraga Iribarne y su tiempo*, Barcelona, Planeta, 2009.
- PEREIRA, Juan Carlos, «El factor internacional en la Transición española. La influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales», *Studia historica. Historia contemporánea*, n.º 22, 2004, pp. 185-224.
- PÉREZ HERRERA, Gema, «Friend or foe? Spain, the United States and NATO's issue after the arrival of the Socialist Party to the Spanish Government, 1982-1983», en Julio CAÑERO (ed.), *North America and Spain: Transversal Perspectives - Norteamérica y España: perspectivas transversales*, New York, Escribana Books, 2017, pp. 126-137.
- PÉREZ LEDESMA, Manuel (coord.), *El Senado en la Historia*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Senado, 1995.
- PÉREZ LÓPEZ, Pablo, «Ideas políticas en la construcción de la Comunidad Europea», en *El sueño quedó lejos. Crisis y cambios en el mundo actual*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1993.
- *Católicos. Política e información. Diario Regional de Valladolid, 1931-1980*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1994.
- *La Transición en Segovia*, Palencia, Cálamo, 2007.
- «El lector que presidió el Gobierno», *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, n.º 147, 2014.
- «Leopoldo Calvo Sotelo y 25 argumentos contra la OTAN», *Estudios en homenaje al profesor Celso Almuíña*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2016, pp. 485-505.
- PÉREZ LÓPEZ, Pablo y LAFUENTE DEL CANO, Jorge, «Diversity and Decentralization in the Democratization Process in Spain», *International Relations and Diplomacy*, vol. 2, 2014, pp. 111-119.

- «Leopoldo Calvo-Sotelo y la Transición exterior: la prioridad europea», *Arbor*, vol. 190, n.º 796, 2014.
- PÉREZ-LLORCA, Jaime, 1898, *la estrategia del desastre*, Madrid, Sílex, 1998.
- PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «Problemas constitucionales de una monarquía actual» en *La corona y la nueva sociedad española ante un año histórico: ciclo de conferencias pronunciadas en el Club Siglo XXI durante el curso 1976-77*, Madrid, Club Siglo XXI, Fomento, 1977, pp. 651-663.
- «El Pacto Constitucional», entrevista en *La Transición a la democracia en España, hoy*, AA.VV., Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983.
- «¿Cómo y por qué entramos en la Alianza?», *La política de defensa española y la OTAN: jornadas en Madrid*, Madrid, Cambio 16, 1984, p. 388.
- «España en la OTAN, aspectos políticos de la integración», en Bernhard HAGEMeyer, Javier RUPÉREZ, Francisco Javier PEÑA (eds.), *España, Europa, Occidente: Una política integrada de seguridad*, Madrid, Konrad Adenauer-Stiftung, Distribución y Comunicación, 1984, pp. 99-101.
- «El Rey y las Relaciones Internacionales», *VII Jornadas de Derecho Parlamentario (La Monarquía Parlamentaria)*, Congreso de los Diputados 2001, pp. 239-250.
- «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD», en *Veinticinco años del reinado de S. M. Don Juan Carlos I*, Real Academia de la Historia, Madrid, 2002, pp. 188-208.
- «¿Balance o Liquidación?», *Reflexiones de los ponentes de la Constitución española, 1978-2003: 25 Aniversario de la Constitución*, Pamplona, Thomson Penters, Aranzadi 2003, pp. 195-220.
- «In Memoriam Gabriel Cisneros, Un Político Ejemplar», *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, n.º 16, 2007, pp. 11-17.
- «Viajeros por Cádiz», *Revista Hispanoamericana*, n.º 1, 2011, disponible online: <http://revista.raha.es/viajeros.html>.
- «La huella del recuerdo», en *El Frente de Liberación Popular, 1955-1970, visto desde 2014*.
- PÉREZ SERRANO, Julio y CHAPUT, Marie Claude, «Experiencia histórica y construcción social de las memorias. La transición española a la democracia», *Pasado y memoria*, n.º 3, 2004, pp. 93-122.
- «La transición a la democracia como modelo analítico para la historia del presente: un balance crítico», en Rafael QUIROSA-CHEROUZE MUÑOZ (coord.), *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 61-76.
- *La Transición española: nuevos enfoques para un viejo debate*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2015.
- PICARELLA, Lucía, «Democracia, opinión pública y política exterior en España», *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, n.º 15, 2011, pp. 21-42.

- PITA, Carmen, «La Constitución Española de 1978», *Anuario de la Facultad de Derecho*, n.º 21, 2003, pp. 453-465.
- PORTERO MOLINA, «Galicia, poder sin fracturas», *Historia 16*, n.º 200, 1992, pp. 80-87.
- POWELL, Charles T., *El piloto del cambio: el rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1991.
- «La dimensión exterior de la transición política española», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 18, 1994, pp. 79-116.
- *Juan Carlos. Un rey para la democracia*, Barcelona, Ariel/Planeta, 1995.
- «Un hombre-puente en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja», *Historia Contemporánea*, 15, 1996, pp. 241-256.
- *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001.
- *Adolfo Suárez*, Barcelona, Ediciones B, 2004.
- «El camino a la democracia en España», *Cuadernos de la España contemporánea*, n.º 1, 2006.
- «Leopoldo Calvo-Sotelo, corrigiendo el rumbo de una democracia amenazada», *Revista de Occidente*, n.º 336, 2009, pp. 41-58.
- *El amigo americano: España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011.
- PREGO, Victoria, *Así se hizo la Transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1997.
- *Diccionario de la Transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1999.
- *Presidentes. Veinticinco años de historia narrados por los cuatro jefes de Gobierno de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000.
- PRESTON, Paul y SMYTH, Denis, *España ante la CEE y la OTAN*, Barcelona, Grijalbo, 1985.
- *El zorro rojo: la vida de Santiago Carrillo*, Barcelona, Debate, 2013.
- PUENTE ORDICA, Guillermo, «España en la Alianza Atlántica: el proceso político de su incorporación», *Foro internacional*, n.º 172, 2003, pp. 309-346.
- PUJOL, Jordi, *Discursos al Senado*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, 1997.
- PULGAR GUTIÉRREZ, M.<sup>a</sup> Belén, *Víctimas del Terrorismo, 1968-2004*, Madrid, Dykinson, 2004.
- QUEIPO DE LLANO, Genoveva G., *La Transición a la democracia (España, 1975-1982)*, Madrid, Espasa, 2007.
- QUINTÁS, Rebeca, *Juan Carlos I: la biografía sin silencios*, Madrid, AKAL, 2016.
- QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, Rafael, «Un antecedente en la crisis de UCD: la renuncia de dos senadores», *Actas del IV Simposio de Historia Actual, Logroño 17-19 de octubre de 2002*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2004, pp. 799-828.
- «La UCD y el referéndum autonómico de Andalucía (28.2.1980)», en Abdón MATEOS LÓPEZ y Ángel HERRERÍN LÓPEZ (coords.), *La España del presente: de la dictadura a la democracia*, 2006, pp. 177-198.
- «La transición a la democracia: una perspectiva historiográfica», *Historia de la Transición en España: los inicios del proceso democratizador*, en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ (coord.), Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 13-27.

- «La construcción del Estado de las Autonomías: una incertidumbre en el proceso democratizador», en (coord.), *El Franquismo y la Transición en España: Desmitificación y reconstrucción de la memoria de una época*, Damián ALBERTO GONZÁLEZ, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008, pp. 179-200.
- RAMÍREZ, Pedro J., *Así se ganaron las elecciones 1977*, Barcelona, Planeta, 1977.
- *Así se ganaron las elecciones 1979*, Madrid, Prensa Española, 1979.
- REDERO SAN ROMÁN, Manuel (ed.), «La transición a la democracia en España», *Ayer*, n.º 15, 1994.
- REAGAN, Ronald, *An american life*, New York, Simon and Schuster, 1990.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, «Sentido y alcance del concepto de “derechos históricos” en la Constitución y en los Estatutos de autonomía», en *La reforma de los Estatutos de autonomía*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2005, pp. 181-210.
- RIQUER I PERMANYER, Borja de, «Sobre el lugar de los nacionalismos-regionalismos en la historia contemporánea española», *Historia social*, n.º 7, 1990, pp. 105-120.
- «La débil nacionalización española del siglo XIX», *Historia Social*, n.º 20, 1994, pp. 97-114.
- «El surgimiento de las nuevas identidades contemporáneas: propuestas para una discusión», *Ayer*, n.º 35, 1999, pp. 21-52.
- RIVAS ARJONA, Mercedes, *Génesis del Título I de la Constitución española de 1978 en el seno de la ponencia*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2002.
- *El reinado de Juan Carlos I: la presidencia de Adolfo Suárez, 1976-1981*, Madrid, Dykinson, 2014.
- ROBLES PIQUER, Carlos, *Memoria de cuatro Españas*, Barcelona, Planeta, 2011.
- ROBLEZ MUÑOZ, Cristóbal, *La política exterior de España*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2006.
- RODRÍGUEZ, Emilio A. y TULCHIN, Joseph S., *España y la OTAN: perspectivas Políticas y Estratégicas*, Madrid, Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1988.
- RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo, «Balance y transformaciones del sistema de partidos en España (1977-1987)», *Revista española de investigaciones sociológicas*, vol. 44, n.º 88, 1988, pp. 137-153.
- RODRIGO LUELMO, Francisco José, «España y el proceso de la CSCE», *CVCE*, 2016, disponible online: [http://www.cvce.eu/obj/espana\\_y\\_el\\_proceso\\_de\\_la\\_csces-es-673039c7-4d4a-421d-9e36-9a04ac9baa4c.html](http://www.cvce.eu/obj/espana_y_el_proceso_de_la_csces-es-673039c7-4d4a-421d-9e36-9a04ac9baa4c.html).
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Francisco J., DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo y CULL, Nicholas J., *US public diplomacy and democratization in Spain: selling democracy?*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2015.
- RUBIO, José Luis, «La España del siglo XX ante Iberoamérica», en Santos JULIÁ, José Luis GARCÍA DELGADO (et al.), *La España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons, Historia, 2007.
- RUBOTTOM, Richard, *Spain and the United States: since World War II*, New York, Praeger, 1984.

- RUIPÉREZ, Javier, «Sobre la Naturaleza del Estado de las Autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 81, 1993, pp. 73-102.
- RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis, *José Luis Ruiz Navarro Gimeno. Un humanista defensor de los valores de la Transición*, *Biografías de Parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2015.
- RUIZ ROMERO, Manuel, *La conquista del estatuto de autonomía para Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz para la Administración Pública, 2005.
- RUPÉREZ, Javier, *España, Europa, Occidente. Una política integrada de seguridad*, en Bernard HAGEMeyer, Javier RUPÉREZ, Francisco Javier PEÑA (eds.), Madrid, Konrad Adenauer, Stiftung, 1984, pp. 130-148.
- *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986.
- *Continuidad y cambio en la política exterior*, Madrid, INCIPE, 1996.
- *La mirada sin ira*, Córdoba, Almuzara, 2016.
- SÁENZ ROYO, Eva, *Desmontando mitos sobre el estado autonómico para una reforma constitucional en serio*, Madrid, Marcial Pons, 2014.
- SÁINZ OTERO, Ana María, *La mortalidad en Cádiz (1923-1939)*, Universidad de Cádiz, Tesis doctoral, 2007. Disponible online: <http://minerva.uca.es/publicaciones/asp/docs/tesis/AMSainzOtero.pdf>.
- SALAS LÓPEZ, Fernando de, «El proceso de integración de España en la OTAN», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 3, n.º 1, 1982, pp. 137- 172.
- SALVADORI, Massimo, *OTAN: La comunidad del Atlántico Norte*, Buenos Aires, Ágora, 1958.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *El sistema político de la Constitución española de 1978: ensayo de un Sistema*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1989.
- SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador, *De Franco a La Generalitat*, Barcelona, Planeta, 1988.
- *La Transición: síntesis y claves*, Barcelona, Planeta, 2008.
- SÁNCHEZ-GUIJÓN, Antonio, *España en la OTAN*, Madrid, Ediciones Defensa, 1978.
- SANZ PÉREZ, Ángel, L., «La Junta de Portavoces como órgano parlamentario», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 19, 2008, pp. 271-298.
- SATRÚSTEGUI, Joaquín (ed.), *Cuando la Transición se hizo posible. «El contubernio de Munich»*, Madrid, Tecnos, 1993.
- SAZ, Ismael, *España contra España. Los nacionalismos franquistas*, Madrid, Marcial Pons, 2003
- *Fascismo y franquismo*, Valencia, PUV, 2004.
- SEREGNI, Alessandro, *El Antiamericanismo Español*, Barcelona, Síntesis, 2007.
- SINOVA, Justino, *Transición y cambio en España. 1975-1996*, Madrid, Alianza, 2005.
- SJURSEN, Helene, *The United States, Western Europe and the Polish crisis: international relations in the second cold war*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismos, autodeterminación*, Madrid, Alianza, 1985.
- *Una historia optimista: memorias*, Madrid, Aguilar, 1999.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *El primer nacionalismo vasco: industrialismo y conciencia nacional*, Madrid, Tucur, 1975.
- *Nación y Constitución: soberanía y autonomía en la forma política española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2004.
- SOUTOU, Georges-Henri, *La guerre de cinquante ans: le conflict Est-Ouest, 1943-1990*, Paris, Fayard, 2001.
- STREUSAND, Douglas E. (ed.), *The grand strategy that won the Cold War: architecture of triumph*, Lanham, Lexington Books, 2016.
- SUÁREZ ARCOS, Antonio, *Suárez por Suárez: Adolfo Suárez, figura y fondo*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2016.
- SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis, *Francisco Franco y su tiempo*, Madrid, Fundación Nacional Francisco Franco, 1984.
- SHULTZ, George P., *Turmoil and triumph. My years as Secretary of State*, New York, Macmillan Publishing Company, 1993.
- TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *Geñesis del Estatuto de Gernika*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991.
- *La autonomía vasca contemporánea, foralidad y estatutismo 1975-1979*, San Sebastián, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.
- TEZANOS, José Félix, COTARELO, Ramón y BLAS, Andrés de, *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.
- THOMPSON, Kenneth W. (ed.), *Foreign Policy in the Reagan Presidency. Nine intimate Perspectives*, vol. III, The Miller Center Reagan Oral History Series, Lanham, University Press of America, 1993.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *La Constitución de 1978*, Madrid, Fundación Santa María, 1985.
- «El desarrollo autonómico a través del Tribunal Constitucional», *Historia 16*, n.º 200, 1992, pp. 32-43.
- TORAL, Mikel (coord.), *La calle es nuestra. La Transición en el País Vasco (1973-1982)*, Bilbao, Paradox, D.L., 2015.
- TORNOS MAS, Joaquín, *Los estatutos de autonomía de Cataluña*, Madrid, Iustel, 2007.
- TREVERTON, Gregory F., *Spain: Domestic Politics and Security Policy*, Londres, The International Institute for Strategic Studies, 1986.
- TUSELL, Javier, *Juan Carlos I. La restauración de la monarquía*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.
- *La oposición democrática al franquismo*, Barcelona, Planeta, 1977.
- *Dictadura franquista y democracia*, Barcelona, Crítica, 2005.
- TUSELL, Javier y SOTO, Álvaro (eds.), *Historia de la Transición, 1975-1986*, Madrid, Alianza, 1996.
- TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000.
- URBANO, Pilar, *La gran desmemoria: lo que Suárez olvidó y el rey prefirió no recordar*, Barcelona, Planeta, 2014.

- VAL CID, Consuelo del, «Cultura política y asuntos exteriores: la relación de España y la OTAN», *Sistema: revista de Ciencias Sociales*, n.º 122, septiembre 1994, pp. 41-60.
- *Opinión pública y opinión publicada: los españoles y el referéndum de la OTAN*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1996.
- VANDELLI, Luciano *et al.*, *El ordenamiento español de las comunidades autónomas*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.
- VAQUER, Jordi y ALBERICH Jordi, «Un Proyecto Para Europa», *Política exterior*, vol. 24, n.º 133, 2010, pp. 61-70; 73-76.
- VILAS NOGUEIRA, José, *Las elecciones en Galicia: (1976-1991)*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992.
- VILLAR, Ernesto, *Los espías de Suárez: la historia inédita de la Transición a través de los informes de los “espías rojos” del Gobierno*, Barcelona, Espasa, 2016.
- VILLAR, Francisco, *La Transición exterior de España, del aislamiento a la influencia*, Madrid, Marcial Pons, 2016.
- VIÑAS, Ángel, «España y la CEE», *Historia 16*, n.º 117, 1986, pp. 69-76.
- «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: una visión estructural», *Cuadernos de historia contemporánea*, n.º 25, 2003, pp. 83-108.
- *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003.
- WAISMAN, Carlos H. y REIN, Raanan (eds.), *Spanish and Latin American transitions to democracy*, Portland, Sussex Academic Press, 2006.
- WERT, José Ignacio, «La campaña electoral de 1982. El camino del Cambio», *REIS*, n.º 28, 1984, pp. 63-84.
- WIARDA, Howard J. (ed.), *The Iberian-Latin American connection: implications for U.S. foreign policy*, Washington, Westview Press, 1986.
- YOUNG, John W., «Western Europe and the end of the Cold War», *The Cambridge History of the Cold War*, Cambridge University Press, 2010, pp. 289-310.
- YSÀS SOLARES, Pere, «El Estado de las autonomías: orígenes y configuración», *Actas del III Simposio de Historia Actual*, Logroño, 26-28 de octubre de 2000, Instituto de Estudios Riojanos, 2002, pp. 101-126.
- *La transició a Catalunya i Espanya*, Barcelona, Fundació Doctor Vila D’Abadal, 1997.
- «Democracia y autonomía en la Transición española», *Ayer*, n.º 15, 1994, pp. 77-100.
- ZOUBIR, Yania H. y VOLMAN, Daniel, *International dimensions of the Western Sahara conflict*, Westport, Praeger, 1993.

## ÍNDICE ONOMÁSTICO

### A

ABRIL MARTORELL, FERNANDO, 65, 70, 110, 115, 124, 125, 130, 131, 134, 135, 217, 231, 239, 240, 243, 244, 248, 254, 255, 258, 262, 263, 269, 271, 292, 293, 354

AGUIRRE DE CÁRCER, NUÑO, 303, 307, 330

ALBERO, FERNANDO, 39

ALFONSO XIII, 363

ALLAH, 295

ALONSO CASTRILLO, ÁLVARO, 45, 46, 49, 288

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, JOSÉ LUIS, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 61, 62, 63, 64, 130, 268, 288, 358, 365, 377

ÁLVAREZ DE MIRANDA, 39, 40, 41, 55, 58, 60, 69, 134, 231, 262, 268, 270, 284, 288

ÁLVAREZ DE TOLEDO, 283, 324, 325

ALZAGA, ÓSCAR, 32, 46, 54, 55, 64, 65, 67, 69, 72, 164, 177, 183, 184, 185, 195, 198, 284, 287, 288, 300, 355, 356, 360, 365

APOSTÚA PALOS, LUIS, 300, 353, 354

ARANA, JOAQUÍN, 75

AREILZA Y MARTÍNEZ, JOSÉ MARÍA DE, 53, 58, 59, 61, 62, 63, 260, 266

ARIAS LLAMAS, INOCENCIO F., 285, 308, 369

ARIAS NAVARRO, CARLOS, 51, 54, 56, 285

ARIAS-SALGADO, RAFAEL, 32, 44, 54, 60, 64, 69, 70, 72, 81, 124, 125, 126, 129, 130, 134, 135, 136, 156, 170, 173, 177, 208, 216, 217, 221, 225, 231, 243, 246, 248, 255, 262, 269, 272, 290, 292, 345, 358

ARZALLUZ ANTIA, XAVIER, 110, 116, 132, 177, 178, 181, 182

ATTARD ALONSO, EMILIO, 59, 62, 89, 106, 125, 263, 292, 294, 353, 354, 355, 357, 360

AZNAR Y DE LA SORA, EDUARDO, 48

### B

BADER, GEORGE W., 330

BADINTER, ROBERT, 338

BALLESTEROS, JAIME, 369

BARRE, RAYMOND, 336, 337

BASSOLS JACAS, RAIMUNDO, 332  
 BAYÓN MARINÉ, IGNACIO, 46, 296, 366  
 BECERRIL BUSTAMANTE, SOLEDAD, 324,  
 325, 357, 358, 366  
 BLANCO, JAIME, 77  
 BRAVO DE LA LAGUNA, JOSÉ MIGUEL, 75  
 BREZNEV, LEONID, 319, 368, 369, 370  
 BROSETA PONT, MANUEL, 250, 261  
 BRU PURÓN, CARLOS MARÍA, 40, 46, 60  
 BUCETTA, MOHAMED, 347, 348, 349  
 BUSTELO Y GARCÍA DEL REAL, CARLOS,  
 46, 134, 239, 354

### C

CABANILLAS GALLAS, PÍO, 53, 54, 55,  
 58, 59, 61, 63, 134, 139, 204, 206,  
 207, 221, 231, 245, 262, 263, 272,  
 287, 291, 292, 296, 316, 354, 358,  
 359  
 CALVO ORTEGA, RAFAEL, 131, 225, 231,  
 243, 248, 255, 259, 262, 265, 267,  
 292, 295, 358  
 CALVO-SOTELO, LEOPOLDO, 17, 19, 38,  
 53, 62, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 72,  
 85, 122, 123, 131, 132, 177, 198,  
 221, 248, 264, 271, 272, 274, 275,  
 276, 279, 283, 284, 289, 291-297,  
 299, 300, 301, 313, 315, 316, 319,  
 323, 326, 329, 332, 333, 338, 345,  
 347, 350-361, 363-367, 369, 370,  
 377, 378, 381  
 CAMUÑAS SOLÍS, IGNACIO, 37, 60, 64, 81,  
 123, 287, 288, 300  
 CÁNOVAS DEL CASTILLO, ANTONIO, 40,  
 266  
 CAÑELLAS BALCELLS, ANTÓN, 158, 164,  
 182, 183, 253, 259  
 CARANDEL ROBUSTÉ, LUIS, 248, 249  
 CARRERO BLANCO, LUIS, 49  
 CARRILLO SOLARES, SANTIAGO, 74, 84,  
 156, 172, 177, 311, 319

CASTEDO ÁLVAREZ, FERNANDO, 59, 64,  
 316  
 CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO, 32, 40, 41,  
 44, 54, 69, 72, 173, 288, 358, 359,  
 361, 362, 363  
 CERÓN AYUSO, JULIO, 34, 35, 36, 39, 41,  
 299, 300  
 CHAVES GONZÁLEZ, MANUEL, 75  
 CHEYSSON, CLAUDE, 320, 324, 338, 339, 368  
 CISNEROS LABORDA, GABRIEL, 85, 93,  
 102, 107, 112, 113, 115, 149, 175,  
 288, 297, 336  
 CLAVERO ARÉVALO, MANUEL, 102, 103,  
 216, 222, 225, 247, 273  
 COLOMBO, EMILIO, 126, 320  
 CUENCA ANAYA, JOSÉ, 285

### D

DE BORBÓN, JUAN CARLOS I, 48, 96, 348,  
 349  
 DE ESTEBAN ALONSO, JORGE, 48, 49,  
 371  
 DEFERRE, GASTON, 338  
 DE LA CIERVA, RICARDO, 53, 54, 59, 216,  
 225, 356  
 DEL POZO, RAÚL, 83  
 DE MADARIAGA Y ROJO, SALVADOR, 40,  
 282  
 DE MORA-FIGUEROA, SANTIAGO, 369,  
 370  
 DURÁN-LORIGA, JUAN, 303, 305, 306, 308,  
 309, 310, 311, 312, 313, 314, 316,  
 317, 330, 336, 338, 343, 344, 345  
 DUVERGER, MAURICE, 44, 49, 50, 52

### E

EAGLEBURGER, LAWRENCE, 330, 332  
 ESCUREDO RODRÍGUEZ, RAFAEL, 222,  
 223, 224, 273

**F**

FEDERICO DE CARVAJAL, JOSÉ, 40, 156  
 FERNÁNDEZ DE LA MORA, GONZALO, 44, 45  
 FERNÁNDEZ DE SOIGNIE, 285  
 FERNÁNDEZ ESPESO, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 310, 315, 316, 319  
 FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, 53, 54, 55, 56, 64, 123, 134, 135, 136, 173, 177, 183, 185, 198, 221, 244, 245, 258, 262, 267, 269, 271, 272, 284, 288, 289, 291, 292, 293, 296, 299, 318, 325, 355, 356  
 FERNANDO VII, 231  
 FLORES VALENCIA, ELENA, 367, 326, 331  
 FONTÁN, ANTONIO, 52, 102, 134, 143, 152, 156, 160, 164, 166, 168, 170, 173, 195, 198, 199, 200, 233, 234, 239, 247, 288, 374, 381  
 FRAGA IRIBARNE, MANUEL, 51, 53, 58, 80, 85, 89, 96, 97, 105, 107, 110, 113, 177, 205, 206, 208, 225, 238, 260, 266, 267, 274, 289, 297, 298, 299, 315, 355, 356, 358, 360, 364, 365, 377, 378  
 FRAILE, MANUEL, 53, 54, 55, 59, 69  
 FRAILE POUJADE, MODESTO, 360  
 FRANCE, ANATOLE, 26  
 FRANCO BAHAMONDE, FRANCISCO, 46, 47, 49, 50, 51, 53, 88, 121, 122, 329  
 FUENTES QUINTANA, ENRIQUE, 53, 123, 124  
 FUTSCHER PEREIRA, VASCO, 342

**G**

GALLEGO DÍAZ, SOL, 72, 82  
 GÁMIR CASARES, LUIS, 32, 46, 54, 56, 57, 195, 198, 255, 358  
 GARAICOECHEA URRIZA, CARLOS, 148, 170, 176, 178, 180, 181, 230, 267

GARCÍA AÑOVEROS, JAIME, 134, 177, 183, 185, 225, 272, 366, 370  
 GARCÍA DÍEZ, JUAN ANTONIO, 239, 272, 296, 333  
 GARRIGUES WALKER, ANTONIO, 360  
 GARRIGUES WALKER, JOAQUÍN, 64, 139, 140, 145, 157, 168, 169, 173, 180, 218, 219, 232, 234, 239, 263, 381  
 GENSCHER, HANS-DIETRICH, 310, 320, 324  
 GILA, CARLOS, 360  
 GILMOUR, IAN, 125  
 GIL ROBLES, JOSÉ MARÍA, 36, 39, 40, 43, 46, 60, 80  
 GÓMEZ DE LA SERNA, ALFONSO, 347  
 GONZÁLEZ MÁRQUEZ, FELIPE, 17, 38, 70, 77, 128, 131, 149, 150, 151, 152, 156, 157, 158, 172, 177, 226, 243, 254, 255, 256, 257, 260, 273, 311, 318, 320, 326, 330, 331, 335, 359, 366, 367, 368, 378  
 GONZÁLEZ SEARA, LUIS, 46, 49, 53, 54, 134, 173, 289  
 GROMYKO, ANDRÉI, 281, 314  
 GUERRA GONZÁLEZ, ALFONSO, 17, 70, 77, 83, 115, 116, 117, 131, 150, 177, 193, 195, 200, 202, 203, 207, 208, 222, 256, 257, 270, 378  
 GUEVARA SALETA, EMILIO, 177, 181  
 GUTIÉRREZ MELLADO, MANUEL, 134, 271, 272, 299

**H**

HAIG, ALEXANDER, 310, 313, 320, 321, 328  
 HARALAMBOPOULOS, YANNIS, 321  
 HASSAN II, 347, 348, 349, 350  
 HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, MIGUEL, 32, 46, 49, 54, 69, 70, 72, 76, 84, 85, 89, 90, 93, 95, 96, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 112, 113,

115, 116, 128, 153, 154, 155, 157,  
172, 173, 244, 284, 287, 288, 289,  
355, 356, 374

## I

IAVNOV, IGOR S., 313  
IBARGUREN URIBURU, CARLOS, 368  
IOTTI, NILDE, 323

## J

JACKSON, HENRY, 125  
JIMÉNEZ BLANCO, ANTONIO, 254, 258,  
265, 267, 355, 357  
JIMÉNEZ DE PARGA, MANUEL, 81, 289  
JIMÉNEZ DE PARGA, RAFAEL, 33, 35, 37,  
42, 139  
JUAN PABLO II, 368

## K

KISSINGER, HENRY, 125

## L

LAVILLA ALSINA, LANDELINO, 53, 54,  
56, 57, 81, 93, 102, 105, 110, 113,  
115, 130, 131, 132, 133, 155, 225,  
232, 258, 262, 266, 270, 284, 288,  
292, 293, 295, 355, 360, 361, 365,  
366, 370  
LÓPEZ AGUDÍN, FERNANDO, 39  
LÓPEZ ARANGUREN, JOSÉ LUIS, 38, 40  
LÓPEZ BRAVO, GREGORIO, 264  
LÓPEZ CAMPILLO, ANTONIO, 35, 40  
LÓPEZ PINTOR, RAFAEL, 220  
LÓPEZ RAIMUNDO, GREGORIO, 183, 186  
LÓPEZ REAL, FRANCISCO, 369

LORD CARRINGTON, PETER, 317, 320,  
334, 344, 345, 346  
LUNS, JOSEPH, 125, 303, 307, 308, 312,  
315, 316, 317, 320, 325, 344

## M

MAÑUECO DE LECEA, GABRIEL, 328, 348  
MARAÑÓN BERTRÁN DE LIS, 54, 295  
MARAVALL HERRERO, JOSÉ MARÍA, 32,  
35, 38  
MARÍN GONZÁLEZ, MANUEL, 76  
MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS, 72, 82  
MARTÍNEZ-PUJALTE, JESÚS, 157, 158,  
218  
MARTÍN OVIEDO, JOSÉ MARÍA, 85  
MARTÍN RETORTILLO, SEBASTIÁN, 138,  
176, 177, 178, 206, 235, 236, 248,  
250  
MARTÍN TOVAL, EDUARDO, 112, 183, 184  
MARTÍN VILLA, RODOLFO, 58, 77, 134,  
135, 137, 177, 183, 185, 195, 198,  
204, 205, 206, 216, 232, 245, 254,  
262, 264, 268, 270, 272, 275, 287,  
291, 292, 293, 358, 370, 375  
MAUROY, PIERRE, 369  
MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS, 139, 202, 204,  
205, 207, 208  
MERKÓURI, MELINA, 324, 325  
MITTERRAND, FRANÇOIS, 337, 338  
MORÁN, CARLOS, 35  
MORÁN LÓPEZ, FERNANDO, 286, 301,  
367, 370  
MORODO LEONCIO, RAÚL, 38, 46  
MORRAL ROCA, MATEO, 363  
MOYNIHAM, DANIEL, 125  
MÚJICA HERZOG, ENRIQUE, 115, 326  
MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, 189, 191,  
277  
MUÑOZ PEIRATS, JOAQUÍN, 357  
MUSKIE, EDMUND, 281

**N**

NAVARRO ÁLVAREZ, EDUARDO, 32, 60,  
62, 63, 130, 135, 232, 256, 263,  
284  
NAVARRO, JOSÉ LUIS, 41, 63  
NAVARRO, JULIA, 254

**O**

OBIANG, TEODORO, 351  
OLIART SAUSSOL, ALBERTO, 177, 183,  
184, 204, 205, 354, 356, 357, 366  
OLLER, JOSÉ LUIS, 234  
OREJA AGUIRRE, MARCELINO, 53, 56,  
271, 279, 280, 284, 285, 287, 343,  
347  
ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, ANTONIO,  
JUAN, 31, 32, 34, 36, 37, 45, 46, 47,  
48, 49, 51-64, 69, 138, 141, 142,  
143, 196, 220, 221, 248, 250, 272  
ORTEGA FERNÁNDEZ, RAIMUNDO, 36  
ORTEGA SALINAS, JOAQUÍN, 138, 157,  
158, 159, 237, 285, 345, 367  
OSORIO GARCÍA, ALFONSO, 57, 60, 63,  
65, 102, 137  
OTERO NOVAS, JOSÉ MANUEL, 53, 134,  
137, 138, 177, 181, 232, 288

**P**

PAPANDREU, ANDREAS GEORGIOS, 311,  
317, 318, 320, 321, 324  
PARDO SÁENZ, JOSÉ MARÍA, 206, 207  
PARSONS, RICHARD, 317  
PECES-BARBA, GREGORIO, 32, 37, 76, 85,  
89, 90, 95, 96, 105, 108, 109, 110,  
112, 113, 115, 116, 153, 154, 155,  
226, 289  
PÉREZ-LLORCA, JAIME, 24, 26  
PÉREZ LLORCA, JOSÉ, 24, 27, 31

PÉREZ-LLORCA, JOSÉ PEDRO, 23-28, 30,  
32-45, 47-65, 67-96, 98-102, 104-  
119, 121-128, 130-145, 147, 148,  
150-157, 159-165, 168-173, 175-  
196, 198-208, 210, 211, 212, 215-  
223, 225-265, 267-287, 291-303,  
306-349, 351-359, 361-379  
PÉREZ PUGA, DAVID, 204, 205, 206  
PONCET, FRANÇOIS, 336  
PUJOL SOLEY, JORDI, 161, 163, 164, 165,  
170, 174, 183, 184, 259, 261, 269,  
319  
PUNSET CASALS, EDUARDO, 272  
PYM, FRANCIS, 346

**R**

RAMÍREZ CODINA, PEDRO J., 60, 62, 65,  
127, 130, 134, 136, 153, 156, 157,  
244, 289  
RAMÓN FERNÁNDEZ, TOMÁS, 167, 250,  
251  
REAGAN, RONALD, 280, 284, 310, 319,  
382  
REVENTÓS I CARNER, JOAN, 164, 183,  
186  
ROBLES PIQUER, CARLOS, 285, 304, 315,  
316, 317, 328, 344  
RODRIGO LAVÍN, LEONARDO, 24, 25, 26,  
29  
RODRIGO SABALETTE, CARMEN, 24, 27,  
30, 65  
RODRIGO SABALETTE, PEDRO, 27  
RODRÍGUEZ MIRANDA, SANTIAGO, 287,  
288, 358  
RODRÍGUEZ SAHAGÚN, AGUSTÍN, 255,  
264, 271, 272, 293, 295, 302, 354,  
356, 358  
ROSÓN PÉREZ, JUAN JOSÉ, 53, 72, 254,  
272, 338, 354, 357, 358, 365  
RUBIO GIL, ROGELIO, 35, 39, 41

■ JOSÉ PEDRO PÉREZ-LLORCA. UNA BIOGRAFÍA POLÍTICA

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, 11, 139,  
140, 166, 167, 220  
RUIZ-NAVARRO, JOSÉ LUIS, 32, 40, 41,  
53, 59  
RUPÉREZ RUBIO, JAVIER, 126, 137, 283,  
285, 287, 307, 309, 327, 329, 336

S

SABALETTE DURQUET, ANNA, 24, 31  
SÁNCHEZ-TERÁN, SALVADOR, 255, 256,  
288, 366  
SHAMIR, ISAAC, 351  
SOLANA MADARIAGA, LUIS, 32, 45, 46,  
48, 54, 219  
SOLÉ TURA, JORDI, 84, 85, 90, 96, 106,  
107, 113, 116, 136, 149, 164, 167,  
183, 184  
STEWART, MICHAEL, 125  
SUÁREZ GONZÁLEZ, ADOLFO, 56, 57, 58,  
60-65, 68, 69, 70, 72, 77, 78, 82,  
85, 87, 89, 90, 98, 100, 102, 105,  
107, 110, 113, 114, 115, 117, 121-  
128, 130-139, 145, 148-153, 155-  
165, 170, 171, 172, 175, 176, 177,  
178, 180, 181, 182, 183, 185, 186,  
188, 189, 190, 192, 201, 203, 204,  
205, 206, 209, 215, -218, 220-223,  
226, 227, 228, 230-234, 236-250,  
253, 254-274, 276, 280, 282-285,  
287, 289-295, 299, 300, 301, 313,  
350, 352, 353, 354, 356-360, 363,  
364, 372, 374-378

T

TARRADELLAS JOAN, JOSEP, 161, 163

TEJERO MOLINA, ANTONIO, 299  
THATCHER, MARGARET, 126  
TIERNO GALVÁN, ENRIQUE, 38, 85  
TINDEMANS, LEO, 284, 342  
TODMAN, TERENCE, 317, 328, 329  
TOGLIATTI, PALMIRO, 323

U

UNZUETA UZCANGA, MIKEL, 116, 177  
URBANO CASAÑA, PILAR, 67, 135, 299,  
300, 357  
URÍA MERUÉDANO, RODRIGO, 33

V

VIZCAYA RETANA, MARCOS, 116, 156,  
177, 179, 246, 247, 259  
VOLTAIRE, 26

W

WERT ORTEGA, JOSÉ IGNACIO, 225, 361

Y

YÁÑEZ BARNUEVO, JUAN ANTONIO, 367  
ZABALETA, SABIN, 368

Z

ZAMORA, CARMEN, 21, 42, 43  
ZAVALA RICHI, JOSÉ LUIS, 48, 49

«No soy un protagonista sino un agonista de la Transición». Así le gustaba definirse a José Pedro Pérez-Llorca, jurista y político que participó en primera línea del cambio que se produjo en España tras la muerte de Franco en 1975. Cambio en el que se implicó y en el que también experimentó las dificultades de ese «arte de lo posible» que siempre es la política.

José Pedro Pérez-Llorca ( Cádiz 1940 - Madrid 2019) es uno de los grandes personajes de la Transición española. Recordado como uno de los siete padres de la Constitución de 1978, su contribución a la construcción de la España democrática no se redujo sólo a eso. Su trayectoria política comienza con sus orígenes gaditanos y el talante liberal en el que se educó desde su infancia. Pasa también por la radicalización en sus años universitarios, su amplia formación en el mundo del derecho y de la diplomacia, la participación en los grupos de oposición democrática al franquismo, la formación de un primigenio y extinto Partido Popular y finalmente por su incorporación a UCD. Y con ella el salto a la alta política. Desde allí sirvió al cambio que proponía el partido de centro para España: como Ministro de la Presidencia, de Administración Territorial y de Asuntos Exteriores, hasta su marcha definitiva tras las elecciones de 1982. Su trayectoria política, por lo tanto, es también la historia de todo un periodo, que abarca tanto la dimensión interna de la construcción del nuevo Estado de derecho español, como la dimensión internacional y el nuevo posicionamiento de España.

Y en todo ello José Pedro Pérez-Llorca tuvo un proyecto para España, un proyecto que compartió con algunos de sus compañeros de partido como Adolfo Suárez o Leopoldo Calvo-Sotelo, y un proyecto que, en sus éxitos y también, podríamos decir, en su «fracaso», ilumina la realidad del proceso de la Transición española y el posterior desarrollo de la España democrática y autonómica de forma nueva.

Esta biografía política ha nacido del estudio del archivo personal de Pérez-Llorca y de las numerosas conversaciones de la autora con el biografiado entre los años 2013 y 2017. La visión y el legado de este gran político de la Transición española siguen siendo especialmente valiosos y de gran actualidad.