

LA MISTERIOSA MUERTE DE LA UCD. EL FACTOR TERRITORIAL EN LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL¹

The *mysterious* death of the UCD. The territorial factor in the configuration of the Spanish political system

XAVIER DOMÈNECH SAMPERE

Universidad Autónoma de Barcelona

FrancescXavier.Domenech@uab.cat

Cómo citar/Citation

Domènech Sampere, Xavier (2026).

La misteriosa muerte de la UCD. El factor territorial en la configuración del sistema político español.

Historia y Política, avance en línea, 1-35.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.2026.AL.03>

(Recepción: 29/07/2023; evaluación: 16/01/2024; aceptación: 03/10/2024; publicación en línea: 05/03/2026)

Resumen

En este artículo se aborda cómo la configuración del sistema político en los inicios de la democracia estuvo profundamente relacionada con la intensificación de las dinámicas políticas territoriales y las exigencias de autogobierno. Para resaltar la importancia de este factor, demasiadas veces infravalorado en los análisis sobre la configuración política, se analiza la parte menos aparentemente afectada por la territorialidad, como es el caso de la derecha política española. Utilizando nuevas fuentes generadas desde los ministerios de los Gobiernos de la UCD y los aparatos del Estado y combinándolas con otras más tradicionales de la prensa, se pretende arrojar nueva luz a cómo se afrontó desde el Gobierno la creación del Estado de las autonomías y hasta qué punto determinó el desarrollo e implosión del partido del Gobierno. En

¹ Este texto se ha elaborado en el marco de las investigaciones del proyecto «Estado y dinámicas nacionales en España (1931-1978) PID2019-105464GB-I00/AEI/10.13039/501100011033».

este sentido, metodológicamente el trabajo se aparta de los análisis centrados solo en las dinámicas políticas internas de las elites de la UCD para realizar un análisis multinivel que pone la territorialidad en el núcleo analítico, teniendo en cuenta también, de forma dialéctica con el desarrollo del partido centrista, la actuación del resto de fuerzas políticas en este mismo campo. En este camino, el trabajo concluye que la fuerza del regionalismo y la plurinacionalidad fue clave en el desarrollo y configuración del sistema político español.

Palabras clave

Unión de Centro Democrático; Alianza Popular; configuración del sistema político en democracia; territorialidad; dinámicas nacionales.

Abstract

This article discusses how the configuration of the political system at the beginning of democracy was deeply related to the intensification of territorial political dynamics and demands for self-government. In order to highlight the importance of this factor, too often underestimated in analyses of the political configuration, we analyse the part less apparently affected by territoriality, as is the case of the Spanish political right. Using new sources generated by UCD government ministries and state apparatuses and combining them with more traditional press sources, the aim is to shed new light on how the government dealt with the creation of the State of Autonomies and to what extent it determined the development and implosion of the governing party. Methodologically, in this sense, the work departs from analyses centred only on the internal political dynamics of the UCD elites, to carry out a multi-level analysis that places territoriality at the analytical core, also taking into account, dialectically with the development of the centrist party, the actions of the other political forces in the same field. The paper concludes that the strength of regionalism and plurinationality was key in the development and configuration of the Spanish political system.

Keywords

Unión de Centro Democrático; Alianza Popular; configuration of the political system in democracy; territoriality; national dynamics.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL INICIO DE UN NUEVO EJE EN LA DERECHA: LOS ESTATUTOS VASCOS Y CATALÁN. III. GALICIA Y ANDALUCÍA: LA MUERTE DE LA UCD Y EL RENACIMIENTO DE ALIANZA POPULAR. IV. EPÍLOGO: LA DESPARICIÓN DE LA UCD Y EL NACIMIENTO DE UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Entre las primeras y las segundas elecciones de la democracia el partido principal de la derecha española podía pensar que entraba en un momento de estabilización después de la aprobación de la Constitución de 1978. Se había fundado un nuevo régimen político superador del período dictatorial, a la vez que parecía que se había coronado con cierto éxito el pacto social de la transición a partir de los Pactos de la Moncloa. Es más, el electorado parecía premiar el papel de la Unión de Centro Democrático (UCD) en todo este proceso. Efectivamente, las elecciones generales de 1979 aumentaron la mayoría parlamentaria de la Unión de Centro Democrático hasta 168 escaños. A su derecha, Alianza Popular (AP) veía reducida su exigua presencia a solo 9 diputados, en un momento donde «nadie apostaba un duro por Fraga tras aquellas elecciones»². De hecho, este último no solo presentará su dimisión, sino que llegará a plantear que AP no se presentará ni a las municipales de abril de 1979³. En esos momentos la UCD era ya el partido con más afiliación en España y, en palabras de Adolfo Suárez, «había UCD para 107 años más». Había llegado el momento de estabilización y de proyección de esta propuesta política hacia un futuro de consolidación del bipartidismo con el PSOE. Pero no fue así. En poco más de tres años el partido que tenía en manos los destinos del gobierno de España desapareció.

Para uno de los autores más preclaros en el análisis de la historia de este partido que parecía tenerlo todo para reinar, «el nacimiento y caída de la UCD —se podría explicar— como uno de los grandes misterios no resueltos en la historia de las democracias occidentales»⁴. Ante este misterio la mayoría de los autores han optado por una explicación que hace hincapié en el conflicto

² Bernáldez (1985: 235).

³ Legares Diez (1999: 136-137).

⁴ Hopkin (2000:18).

interno de esta organización. Prácticamente formada como un espacio de aluvión de diferentes partidos y familias ideológicas, con escaso o inexistente desarrollo organizativo, una vez realizado su cometido —la transición política— habría sido incapaz de superar sus propias contradicciones de origen⁵. Ciertamente, por otro lado, otros autores han intentado demostrar que el final del espacio centrista no estaba predeterminado en su génesis. Según los mismos, la diversidad de las tendencias dentro de la UCD no era mayor que la que tuvieron otros espacios políticos que sí que fueron exitosos, así como tampoco era cierto que estos partidos tuvieran una mayor organización que la que desplegó la propia UCD a nivel territorial e institucional⁶. Pero esta línea interpretativa, agregando otros factores para explicar la evolución del partido, no escapa finalmente de la centralidad de la dinámica de los actores del espacio de centro para comprender su propio final. Mirada que finalmente se combina en muchas de las interpretaciones con la tesis, ciertamente fecunda, de que la UCD era básicamente un partido de y para la transición, y que en este sentido su muerte no es otra cosa que expresión de su éxito en la conducción del proceso político hacia la democracia. De hecho, ese éxito final se verificaría con la trasmigración del alma de la propia UCD —el centrismo y la moderación— al conjunto del sistema político de la democracia. Así, para una de las autoras más exhaustivas en la articulación de su historia, la UCD:

No es que se autodestruyera, sino que en realidad jamás llegó a ser un partido. Fue un equipo de hombres de buena voluntad, unidos exclusivamente por la conciencia de tener una misión que cumplir, y que el propio cumplimiento de aquélla iba a separar ulteriormente (...). Tomó brevemente la apariencia exterior de un aparato partidista porque en un contexto de democratización era la única manera de conducir un gobierno. Supo intuir lo que deseaba la sociedad española y darle cuerpo (...). La UCD fue el instrumento que permitió la transición y se debe concebir como la expresión política de la coincidencia excepcional e históricamente delimitada entre los deseos de la sociedad civil, la entrega, la capacidad y generosidad de algunos hombres y la intuición de un monarca. (...) Propongo pues una lectura positiva de la disolución de la UCD. Esta desaparición contribuyó a que el centro renaciera de sus cenizas. Al diseminarse, los hombres que habían conformado el equipo gubernamental aportaron su moderación por doquier (...). Después de la UCD, existen un centro-derecha y un centro-izquierda, llamados a sucederse en el poder⁷.

⁵ Para una de las mejores explicaciones de este tipo: Gunther (1986).

⁶ Hopkin (2000).

⁷ Alonso Castillo (1996: 553-554).

Pero a pesar del valor de todas estas interpretaciones, este texto parte de otro lugar. En este se reconoce que, a pesar de que, efectivamente, el ocaso de la UCD estuvo marcado por una alta conflictividad interna, su suerte estuvo determinada en gran parte por su incapacidad para adaptarse a una dinámica política territorial que, en parte, amortiguada por la dictadura tomó una fuerza inusitada en el proceso democratizador hasta llegar a ser uno de los vectores claves en la configuración del nuevo sistema político democrático y el peso que cada uno de los actores tendrían en el mismo⁸. Hay trabajos, como la exhaustiva biografía de Gema Pérez Herrera sobre el ministro y dirigente de la UCD, Pérez-Llorca⁹, que ya señalan y abordan la centralidad de la cuestión territorial para comprender la dinámica gubernamental del partido centrista. Aunque, en este caso, esta línea está mucho más centrada en el desafío que significaba para el Estado, en palabras de su biografiado, la dialéctica entre el modelo «liberal autonómico» frente al del «nacionalismo particularista» que a la postre, según el ministro, sería el que se imponería. Algo clave para entender las motivaciones que movían a ciertas decisiones tomadas desde el Gobierno en momentos cruciales, aunque estas, como veremos, no son lineales.

En todo caso, la dinámica territorial o los choques internos dentro del partido no fueron, evidentemente, el único factor que explica la desaparición de la UCD. Los conflictos de grupos de interés en la sociedad española y, por debajo, la misma dinámica de clases que había bañado el proceso de cambio político, jugaron también un papel central para entender su suerte final. Más cuando la UCD, como partido de gobierno en el proceso de cambio político, jugó un papel singular en el que a la vez que defendía unos intereses sociopolíticos específicos pretendía hegemonizar el proceso de cambio (debiendo con ello, no sin fuertes tensiones, intentar integrar demandas y proyectos más amplios que aquellos que específicamente representaba)¹⁰. Pero el desarrollo político no entendido como una dinámica entre elites políticas que ocupan el centro del Estado, sino como una realidad dialéctica que se juega en una comprensión más amplia de la territorialización política, es en este sentido

⁸ No es que la mayoría de los trabajos sobre la UCD no integren la problemática de la creación del Estado autonómico y los errores estratégicos que pudo cometer el partido centrista en el desarrollo del mismo (ello sería imposible si tenemos en cuenta que fue una de las problemáticas centrales que tuvieron que afrontar los sucesivos Gobiernos de Suárez), pero tienden a situarla apenas como una clave más y subordinada a los conflictos internos que no como un factor explicativo precisamente de estas crisis.

⁹ Pérez Herrera (2020: 215-278).

¹⁰ Véase Domènech Sampere (2022: 327-399).

también determinante. Y es que en 1979, el proceso constituyente español no había terminado y en algunos sentidos no había hecho aún sino empezar.

Tal como afirmaba Joaquín Garrigues Walker, en ese momento ministro adjunto a la Presidencia, cuando reflexionaba sobre la construcción del nuevo Estado, el tránsito no había acabado con las elecciones del 16 de junio de 1977; tampoco con la aprobación de la Constitución en 1978 ni con las nuevas elecciones generales del 1 de marzo de 1979 o las municipales del 3 de abril de ese mismo año. Ello era así, según sus palabras, porque «muy pocos países del mundo están viviendo en este tiempo, como nosotros, la experiencia de construir un nuevo Estado. Y son tales las circunstancias y tantos y tan seguidos los acontecimientos que, si tuviéramos que apostar por el resultado final, muchos, muchísimos españoles, estarían empezando a dudar de que fuésemos a ser capaces, esta vez, y por primera vez en nuestra historia, de conseguir nuestro propósito»¹¹. Y es que, en realidad, el proceso constituyente no estaba terminado en 1978 y no lo estaba precisamente por la vertiente donde la derecha se jugará su articulación futura: el modelo territorial.

Las derechas estaban mal preparadas para este proceso. La identificación entre centralismo y franquismo convertía la idea autonómica en prácticamente inseparable del proceso democratizador y la oposición a la misma se identificaba inmediatamente como un intento de permanecer en el pasado dictatorial. A esto, además, se añadía el hecho de que el antifranquismo y las fuerzas políticas hijas del mismo en el proceso de cambio político tenían su principal fuerza en los espacios locales y allí donde se habían desarrollado más, a menudo de forma relacionada con reclamaciones nacionales y territoriales, era precisamente en el ámbito regional. En cambio, tanto la UCD como la AP tenían su expresión territorial en elites de carácter provincial relacionadas con el régimen anterior, con fuertes dificultades para articularse regionalmente en un momento donde la dinámica autonómica demandará precisamente este nivel organizativo¹². Todo ello en un marco donde la monopolización absoluta del proyecto nacional español y el españolismo por parte del franquismo debilitaba su defensa en el nuevo marco democrático. Y por si todo ello no fuera poco, si en el caso de Alianza Popular se partía de la misma negación de todo el artículo VIII de la Constitución —el que hacía referencia precisamente a las posibilidades de

¹¹ Joaquín Garrigues Walker: «La construcción de un nuevo Estado» (junio de 1979), Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN), Fondo Joaquín Garrigues Walker 256 (JGW: 256), caja 10.

¹² Para un análisis concreto de este tipo de dificultad en el caso de los partidos de la derecha, véase Legares Díez (1999: 109-111).

desarrollo territorial—¹³, en el caso de la UCD la postura variaba en una miríada de posibles posiciones, que basculaban del neoaustrocatolicismo de un Herrero de Miñón, que en su momento llegó a defender la idea de una monarquía plurinacional, hasta la obsesión por la homogenización territorial y el control del proceso desde el centro de un Pérez Llorca, pasando por el «café para todos» de Clavero Arévalo¹⁴. En este marco, lo que se impuso fue una improvisación constante y reactiva en un proceso de fondo donde se intentaba salvaguardar una determinada idea de la nación española y la preminencia de los poderes centrales por encima de los nuevos poderes autonómicos. Se veía en peligro la nación y su soberanía, se vislumbraba también la posibilidad, finalmente cierta, de que «los movimientos autonomistas, están siendo dentro de esta dinámica reformista, los que polarizan un conjunto de demandas sociales que fluyen desde el localismo rural, a las tensiones de clase; que van desde los intereses del empresario autóctono a los intereses de los campesinos; y que son instrumentalizados como estrategia de cerco de la oposición, o como táctica dilatoria y ocultadora de los intereses de clase del Gobierno»¹⁵; o bien también de que la nueva realidad autonómica llevase al poder a «una minoría revolucionaria significativa»¹⁶. Peligro que contrastaba con la casi total falta de dirección política de las derechas en los puntos clave de la dinámica territorial.

Ciertamente, la UCD había ganado dos elecciones generales, pero tampoco era menos cierto que en las elecciones municipales de abril de 1979, en un momento donde los municipios eran claves para iniciar la iniciativa autonómica¹⁷, los resultados distaban mucho de ser halagüeños. Si globalmente UCD consiguió el 49,09 % de las alcaldías, en las capitales de provincia y municipios de más de 20 000 habitantes los pactos de izquierda, del PSOE con el PCE, sumaban casi el 60 % de las alcaldías, quedando la UCD en un exiguo 19 % de las mismas. En este sentido, las capitales de provincia y municipios de

¹³ Para la posición y evolución de Alianza Popular respecto al problema nacional y territorial, Río Morillas (2017).

¹⁴ Para las distintas posiciones de la UCD, véase Archilés i Cardona y Rodríguez-Flores (2020).

¹⁵ Félix Álvarez-Miranda: «Informe de situación» (Madrid, 20 de noviembre de 1979), AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 10.

¹⁶ José Pedro Pérez-Llorca: «Carta del ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez-Llorca, a Alfonso Guerra Vicesecretario General del PSOE» (Madrid, 4 de octubre de 1979), AGUN, Fondo José Pedro Pérez Llorca 263 (JPPL: 263), caja 20.

¹⁷ Para proceder a la constitución de un territorio en autonomía, tanto por la vía del 151 como del 143, exceptuando los casos del País Vasco, Cataluña y Galicia, se hacía necesario el acuerdo de 3/4 de los ayuntamientos de cada de las provincias implicadas.

más de 50 000 habitantes en manos de las izquierdas estatales agrupaban a más de once millones de habitantes, mientras que las que estaban en manos de la derecha gubernamental prácticamente no superaban los dos millones. Solo un poco más del doble de los habitantes que habían quedado en manos, por ejemplo, del PNV, el Partido Socialista Andaluz (PSA) o el PSUC. Pero es más, allí donde la dinámica autonómica inicialmente era más fuerte, en el País Vasco y Cataluña, la UCD conseguía tan solo 4,8 % y el 13,6 % de los alcaldes respectivamente, algo que además era congruente con las Asambleas de Parlamentarios de ambas realidades, claves para la dirección de los entes preautonómicos, donde la UCD solo había conseguido en 1977 cuatro de los veintiuno en juego, quedando como tercera fuerza en el País Vasco, y once de los cuarenta y siete en Cataluña (en el caso de Alianza Popular solo fueron un escaño en cada caso). Entre las reconocidas como «nacionalidades históricas» solo en el caso de Galicia la UCD contaba con una amplia mayoría de alcaldes (el 56 % del total) y parlamentarios (veinte de veintisiete)¹⁸. Se podía decir —como le gustaba afirmar a Pérez Llorca, que había recibido el encargo de Suárez de pilotar el proceso autonómico—¹⁹ que aquí los «dominus negotii» (propietarios del negocio) eran ellos mismos. Pero, como veremos, incluso en este caso no fue así. El proceso autonómico conllevó una escisión de poderes centro-periferia que acabó por atravesar también a la propia UCD hasta producir su implosión territorial incluso allí donde era dominante.

Al final del proceso UCD desapareció, perdiendo base electoral, generándose liderazgos territoriales autónomos y escisiones, mientras que, paradójicamente, Alianza Popular salió claramente reforzada, no solo del vacío creado de por la UCD, sino de la propia construcción del Estado territorial, aunque la herencia inmediata del mismo fue también la emergencia de una derecha regionalizada que no se consiguió unificar de nuevo prácticamente hasta los años noventa con el nuevo PP.

II. EL INICIO DE UN NUEVO EJE EN LA DERECHA: LOS ESTATUTOS VASCO Y CATALÁN

En el debate constitucional, la resolución del problema regional y nacional (o de las *nacionalidades*) tenía como fuente inmediata las problemáticas

¹⁸ Todos estos datos se han elaborado a partir de: Ministerio de Administración Territorial: «Informe», AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 23.

¹⁹ Para el relevante papel de José Pedro Pérez Llorca durante este período, véase Pérez Herrera (2020).

catalana y vasca. En este sentido, se estableció para ellas una vía específica de acceso a la autonomía, la del art. 151, reforzada por la disposición transitoria segunda de la Constitución, que establecía que aquellos territorios que hubieran plebiscitado un estatuto en los años treinta (aquí se incluía también a Galicia) podían iniciar inmediatamente el proceso estatutario.

La negociación estatutaria se inició en este sentido el mismo 1979, pero ello se hizo desde posiciones cada vez más diferenciadas en el seno del mismo Gobierno. Si por un lado se encontraban los llamados *juristas* o *constitucionalistas* (a pesar de que estos en el desarrollo autonómico en realidad acabaron por propugnar una *relectura* del propio texto constitucional, texto que se encontraba lejos de sus posturas homogeneizadoras), por el otro estaban los *políticos* y, entremedio, un Adolfo Suárez como actor propio y, a veces, *incontrolado*. Entre los primeros, se encontraban una parte de los pesos pesados del Gobierno, como Pérez Llorca, ministro de Presidencia, Abril Martorell, vicepresidente segundo y ministro de Economía, o Arias-Salgado, ministro de Relaciones con las Cortes y secretario General de la UCD. Pero tampoco entre los segundos el peso era menor, con nombres como Joaquín Garrigues-Walker, ministro adjunto a la Presidencia, Antonio Fontán, ministro de Administración Territorial, o el mismo Herrero de Miñón. Las diferencias entre ambos sectores radicaban en la forma en que debían integrarse las realidades catalanas y vasca en el Estado. Se debatía así la misma forma que debía tomar el Estado y, más allá, si se estaba o no aún en un período constituyente, del que las autonomías formaban parte integrante, o ante una realidad ya predeterminada con la aprobación de la Constitución de 1978²⁰. Pero, de cualquier modo, fueron las tesis *constitucionalistas* las que se impusieron inicialmente en la negociación de los dos primeros estatutos.

Desde la perspectiva que adoptó la posición inicial de la UCD, el peligro de las propuestas estatutarias provenía de sus efectos sobre la soberanía nacional, el reparto competencial que partía del principio dispositivo y, específicamente, las competencias exclusivas que se atribuían en educación y cultura. En primer término, el problema de la soberanía radicaba en la formulación de los estatutos vasco y catalán de su «realidad nacional» y no nacionalidad, y en la emanación de los poderes del autogobierno del pueblo vasco y catalán y no de la propia Constitución²¹. Es en este sentido que se llegó a

²⁰ Para estas diferencias, véase Joaquín Garrigues Walker: «Carta a Luis González Seara, ministro de Universidades e Investigación» (Madrid 3 de marzo de 1980), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 23.

²¹ Sobre esto, véase «Documento de trabajo sobre el Estatuto de Cataluña», Fondo JGW: 256, Caja 23; «El proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña y la

barajar la idea de ir a una Carta Foral que, basada en el pacto foral directo de la Corona con las provincias vascas, eliminaría «el peligro autodeterminista de la redacción original»²². Pero, finalmente, se llegó a un acuerdo sustituyendo las expresiones de «realidad nacional» por «nacionalidad» y aceptando la existencia de un demos, pueblo, catalán y vasco propio (de hecho, el mismo art. 151 de la Constitución los reconocía en la medida que los establecía como refrendarios últimos y directos del proceso estatutario) en el marco de la Constitución. De hecho, fue la constatación, entre otras, de que la vía del 151 establecía demos específicos y separados del demos español la que conllevó también la voluntad posterior de la UCD de reconducir el resto de los procesos autonómicos hacia el artículo 143 de la Constitución. Este no solo establecía inicialmente un grado de autogobierno menor y con un ritmo más lento, sino que eliminaba la posibilidad de una interpretación en términos de soberanía en la constitución de los distintos demos estatutarios (en este artículo no cabía la posibilidad de un referéndum de los distintos estatutos aprobados). Esa posibilidad, la de una interpretación más federal del proceso autonómico, no era imposible. El mismo Felipe González, al defender en la moción de confianza del Gobierno de la UCD del 16 de septiembre de 1980 la necesidad de que Andalucía consiguiera el autogobierno vía el art. 151, afirmaba «la soberanía parcial (...) del pueblo andaluz y respeto para él»²³.

El problema de la preservación de la soberanía como única estaba relacionado con la propia idea de la construcción nacional que mantenía una parte de la UCD, en el sentido de que esta entraba en conflicto con el posible desarrollo de una realidad plurinacional, aunque fuera solo en términos culturales. Esto se reflejaba claramente en la tensión respecto a las competencias exclusivas estatutarias en educación y cultura. Para Pérez-Llorca, «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 los que consideramos

Constitución», AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 23; «Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Constitución (resumen)», AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 23; «Estudio comparativo de textos estatutarios vasco y catalán y republicanos vascos», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 13; «Document H. Dictamen Emés per la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya sobre el projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya» (3 de octubre de 1979), AGUN; Fondo JPPL: 263, caja 16.

²² «Modificaciones a introducir en el Proyecto de Estatuto o Carta Foral del País Vasco», AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 23.

²³ Rodríguez-Flores (2021: 260-270).

debe ser la conciencia catalana»²⁴. En este sentido, desde la necesidad de preservar para el Estado central los instrumentos de nacionalización educativos y culturales, se consideraba intolerable dejarlos en manos del futuro autogobierno vasco y catalán. Pero ello también constituía uno de los núcleos básicos de la propuesta de las fuerzas políticas que sustentaban los proyectos estatutarios²⁵. En este caso, de todas formas, la voluntad dominante de la UCD se vio claramente limitada por la misma forma que cogió el proceso negociador, con consecuencias inesperadas para ella misma.

El riesgo de entrar en una situación de *impasse* negociador, a pesar de la negación de que el proceso autonómico formará parte del proceso constituyente, implicaba el bloqueo del mismo desarrollo del sistema institucional y su legitimación. Algo que el Gobierno no se podía permitir si quería perdurar. Esto conllevó que el debate estatutario saliera de la Comisión Constitucional del Congreso, representante de la soberanía nacional, para tomar la forma de una negociación directa bilateral entre el Gobierno y las fuerzas políticas mayoritarias del País Vasco y Cataluña.

En el caso vasco esto se hacía más urgente, ya que en las elecciones generales de 1979, las primeras donde se presentó Herri Batasuna (HB), mientras el área política de los partidos estatales había sufrido un fuerte retroceso (con la caída de más de diez puntos porcentuales del PSOE), el nacionalismo vasco ya agrupaba más del 50 % de los votos. Elemento que se reforzó cuando en las elecciones de abril de 1979 el PNV consiguió por primera vez en su historia las alcaldías de las tres capitales vascas. Un conjunto nacionalista que no se consideraba *integrado* en la nueva realidad constitucional en la medida que había propugnado la abstención en el referéndum constitucional (esta en el caso de Vizcaya y Guipúzcoa había alcanzado el 56 % del censo). Marco en el que el PNV jugaba al mismo tiempo en dos campos escindidos, no sin fuertes tensiones internas²⁶. En el primero de estos campos se constituía en el principal partido de la negación de la legitimidad del marco constituido; en el segundo, dada su disposición a negociar, era el principal actor para conseguir la integración de una parte de la sociedad vasca en el mismo. En este sentido, la negociación con el nacionalismo conservador vasco, dada la exclusión de HB y de la misma Euskadiko Ezkerra (EE), que seguía apostando por el

²⁴ Pérez Herrera (2020: 184).

²⁵ Véase, por ejemplo, «Reunión exploratoria sobre el Estatuto catalán», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 15.

²⁶ «Situación interna», AGUN, Fondo 256, Caja 23; «Nota complementaria al 1 al informe del 25 de marzo de 1979» (15 de junio de 1979), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 24. Para la historia del PNV en este período, De Pablo *et al.* (2001).

derecho de autodeterminación, se entendía como una negociación con el conjunto²⁷. Se consideraba desde el Gobierno que si se conseguía su integración en el marco constitucional, aunque fuera por vía indirecta, como se verá, se iniciaba el camino para la legitimación del mismo en el conjunto del mundo aberzale (o, como mínimo, el aislamiento y reducción de la parte que se mantuviera fuera de esa legitimidad). El PNV en este sentido era el *dominus negotii* por partida doble, en una posición privilegiada irrepetible en cualquier otro caso. Todo ello en un momento donde la violencia de ETA se recrudecía durante los tres años que van de 1978 a 1980. Así no era extraño que cuando la posición *constitucionalista* de una parte del Gobierno de la UCD llegó al bloqueo en la ponencia del congreso, la negociación se llevase el julio de 1979 directamente a la Moncloa, pilotada por los dos presidentes, Adolfo Suárez y Carlos Garaikoetxea (presidente en este momento del ente preautonómico Consejo General Vasco). Como tampoco lo era que esta negociación directa entre presidentes se enfocase por la parte del Gobierno de España bajo el precepto de que:

Es básico llegar previamente a un acuerdo en el fondo antes de discutir la forma. Una vez establecido el contenido es imprescindible pedir garantías a cambio. Garantías que deben incluir la realización de una campaña pro-Estatuto que lleve a la asunción popular de este objetivo y con ello su defensa, lo que implica la defensa de una institucionalización política aceptada y aceptable por y para ambas partes. La presentación de esta campaña podría tener aspectos incluso de cierta «dureza reivindicativa» que acordados previamente puedan dar incluso idea de una cierta «victoria vasca»²⁸.

Algo parecido pasó con el Estatuto catalán con dos diferencias esenciales. No existía aquí una figura parecida a la de Garaicoetxea, ya que el president Tarradellas al ser restituido por el mismo Gobierno central (después de los resultados electorales de junio de 1977 en Cataluña y la manifestación del 11 de septiembre de 1977) y no elegido por los parlamentarios catalanes, no podía ejercer esta función. Tampoco existía en este caso un partido nacionalista dominante. A pesar de que Convergencia Democrática de Cataluña (CDC) pretendió ejercer este papel en los contactos con el Gobierno previos a la negociación, no era posible al haber quedado como cuarta fuerza electoral

²⁷ Para entender el papel especial que jugaba el PNV en la dinámica negociadora con el Estado central, véase Domènech Sampere (2020: 199-218).

²⁸ «Puntos para una negociación con Carlos Garaicoetxea», AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 23.

por detrás del PSC, la UCD y el PSUC en las elecciones generales de 1979 en Cataluña. Aunque en estos contactos previos sí que se estableció (cosa que tendría consecuencias para una UCD en Cataluña que en esos momentos era su segunda fuerza electoral) que los representantes catalanes del partido centrista no estuvieran en las negociaciones directas en la Moncloa. Estas quedarían así en manos de una troika formada por el PSC, el PSUC y CDC²⁹.

En este marco, frente a los *constitucionalistas* la posición *política* dentro de la UCD se abrió camino por la misma fuerza de los hechos. El ministro adjunto a la Presidencia en una carta enviada a otro miembro del Gobierno afirmaba:

Pienso que la singularidad histórica y actual de los pueblos vascos y catalán es, valga la paradoja, tan específica que requieren un tratamiento muy particular. Supongo que reconocerás conmigo que los vascos o al menos un porcentaje muy importante de ellos está en guerra declarada y abierta contra el Estado central o más concretamente contra el Gobierno de Madrid. Yo empezaría por preguntarme por qué, qué es lo que ha pasado para que estemos en la situación en la que nos encontramos. Y digo más, qué es exactamente lo que ha pasado desde el 15 de junio de 1977 para que la situación se haya deteriorado hasta el punto en que nos encontramos hoy. Qué errores no habremos cometido durante estos últimos tres años para que la situación se la que es.

A lo que apostillaba: «Estamos ante el problema más grave, por diferencia, que tiene el país y que ha tenido a lo largo de los últimos ciento cincuenta años»³⁰. Opinión que compartía Antonio Fontán, que desde el Ministerio de Administración Territorial afirmaba en una comunicación interna sobre el Estatuto vasco que «el error, el fracaso en su tratamiento afectará por igual a todos: el Gobierno y a la oposición. (...) En términos o iguales, pero muy parecidos, se encuentra el Estatuto de Cataluña; las diferencias son consecuencia de los que existen entre el temperamento y el grado de enguerrellimiento de los vascos notoriamente más extremado»³¹.

²⁹ Joaquín Garrigues Walker: «Carta de Joaquín Garrigues Walker a Adolfo Suárez, presidente del Gobierno» (12 de julio de 1979), Fondo JGW: 256, Caja 10. Para una visión general del proceso catalán, véase Molinero e Ysàs (2014).

³⁰ Joaquín Garrigues Walker: «Carta a Luis González Seara, ministro de Universidades e Investigación» (Madrid 3 de marzo de 1980), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 23.

³¹ Antonio Fontán: «Estatuto vasco», AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 23.

Consideraciones desde las que se desbloquearon las negociaciones sobre los estatutos, aceptando la singularidad en la hacienda y el orden público en el caso vasco, amparado en la disposición adicional primera de la Constitución, y las competencias en educación y cultura a favor de Cataluña y el País Vasco³². Pero todo ello no se hizo sin consecuencias para el desarrollo de la UCD en estos territorios y para la introducción de una nueva dinámica en su seno.

De hecho, cuando la UCD en la fase inicial de la negociación hizo públicos los motivos de desacuerdo con los proyectos estatutarios catalán y vasco, no solo se abrió una importante división a nivel gubernamental o en el mismo grupo parlamentario de la UCD³³, sino que provocó una importante crisis con la UCD catalana. Esta, formada en realidad por una coalición que, bajo el nombre de Centristes de Catalunya, reunía a la Unió de Centre de Catalunya, Unió Democràtica-Centre Ampli y Unió de Centre Democràtic, sacó una nota conjunta en la que mantenía la necesidad de respetar los grados de autonomía aprobados en el anteproyecto estatutario³⁴ y la aspiración, que no se consumió, de que los centristas catalanes encabezasen la negociación con el Gobierno³⁵. Además, en el desarrollo de esta polémica, desde las filas centristas catalanas —preocupadas por su resultado electoral en unas elecciones al futuro Parlament de Catalunya y su propia supervivencia como proyecto político— se exteriorizó un nuevo tipo de discurso que poco o nada tenía a envidiar al catalanista más enfático. Se partía de su definición como «partido nacional catalán» para situar las diferencias con la UCD estatal y el propio Gobierno de España «en un marco concreto y lógico: el de la dialéctica de las relaciones entre el Estado y las comunidades nacionales, el de la dialéctica de la transformación de la organización actual del Estado, hacia una nueva concepción, fruto de su realidad plurinacional, que se fundamenta en una organización de las autonomías.

³² Para una lectura completamente diferente del resultado de estas negociaciones, muy apegada al relato realizado décadas después por Pérez Llorca en el sentido de que en realidad sus tesis iniciales se impusieron casi por completo, véase Alonso Castillo (1996: 363-365). En dirección completamente contraria, y en este caso utilizando los documentos del mismo Pérez Llorca de la época donde su modelo «liberal autonómico» es derrotado por el «nacionalismo particularista», véase Pérez Herrera (2020: 237-241).

³³ Herrero de Miñón (1993: 193-196).

³⁴ «Los tres secretarios centristas se reafirman en su postura», *Diario de Barcelona*, 28 de junio de 1979.

³⁵ «Un Estatut estable, constitucional y satisfactorio para Catalunya», *Diario de Barcelona*, 27 de junio de 1979.

No se trata, por tanto, de una confrontación ideológica, en función de la cual los distintos partidos se posicionarían en relación al Estatut³⁶. Situación que llevó a la aspiración dentro de las filas centristas catalanas, en el marco de la idea de que se defendía una posición nacional catalana frente al Estado central, de formar «un bloque de defensa del Estatut “junto a las otras fuerzas catalanas”»³⁷.

Esta dinámica, donde para una parte de los dirigentes regionales dentro de la derecha española la dialéctica centro-periferia substituía la fidelidad a un espacio ideológico, se vio reforzada posteriormente por la negociación directa entre Estado-regiones fuera del Congreso. Algo que para el ministro de la Presidencia, Pérez-Llorca, fortaleció el protagonismo de liderazgos regionales «tributarios» de los nacionalismos³⁸. Y más aún cuando la UCD catalana y vasca fueron apartadas de las negociaciones bilaterales, subordinadas a una lógica partidaria puramente estatal, un proceso que estuvo en la base de la pérdida de influencia de los centristas en Cataluña y que también en el caso vasco causó importantes resquemores³⁹. Estos últimos estaban inicialmente inducidos por lo que se consideraba coqueteos del Gobierno con el PNV, ya que, según el que será consejero de Economía del Gobierno preautonómico del Consejo General Vasco por la UCD, «al Gobierno puede venirle cómodo unas relaciones amables con el PNV, pero no debe caer en el lamentable error de pensar que no son su oposición y de que puedan representar la única opción democrática no marxista seria para el País Vasco»⁴⁰. Temores que se confirmarían más tardíamente después de una reunión de representantes de la UCD vasca con Fernando Abril Martorell, que certificó en uno de ellos «plenamente mis temores sobre la concomitancia con el PNV por parte de ciertos sectores gubernamentales»⁴¹. Todo ello iba acompañado también, al igual que en el caso de los centristas catalanes, de la petición de que la UCD vasca

³⁶ «Declaración del Comité de Govern de Unió de Centre de Catalunya», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 15; «Informe Unió de Centre de Catalunya», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 15.

³⁷ «El sector folchista piensa alienarse junto a la UCC» (28 de junio de 1979), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 15.

³⁸ Pérez Herrera (2020: 177).

³⁹ Para el caso de la UCD vasca y la transición en el País Vasco véase Landaberea Abad (2012; 2016).

⁴⁰ José Antonio Ramírez-Escudero: «Carta a Joaquín Garrigues Walker, ministro de Obras Públicas» (19 de agosto de 1977), Fondo JGW: 256, Caja 9.

⁴¹ José Antonio Ramírez-Escudero: «Carta a Joaquín Garrigues Walker, ministro de Obras Públicas» (31 de agosto de 1977), AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 9.

tuviera presencia en la toma de decisiones de Madrid sobre su política en el País Vasco⁴² y de que el proyecto de Estatuto vasco presentado a las Cortes fuera aprobado sin recortes ni enmiendas, ya que «si este proyecto no es aprobado o se modifica sustancialmente se prevén movilizaciones generalizadas de protesta en todo el País Vasco, ya que se cree que se está dando una beligerancia excesiva a los parlamentarios navarros». Es más, a diferencia de sus compañeros navarros, que se posicionaban en contra del proyecto estatutario vasco en la medida que este preveía la integración de Navarra, «para nosotros está claro que una Euskadi con Navarra no solamente es un territorio autónomo lógico, sino que la presencia de Navarra refuerza considerablemente las posiciones centristas y no separatistas —razonablemente españolistas—, y sin ellos quedaríamos en posición minoritarias frente a las fuerzas anteriormente mencionadas, repartiéndose el poder entre el PNV y el PSOE»⁴³. Todo lo cual no impidió inicialmente la publicación de los motivos de desacuerdo por parte de la UCD estatal frente al proyecto estatutario vasco, lo que supuso una crisis interna en la propia UCD vasca⁴⁴.

El fondo de esta tensión residía en que tanto la UCD del País Vasco como la de Cataluña partían de una realidad donde el votante moderado y de derechas estaba segmentado por la cuestión nacional, y en este sentido competían directamente con el PNV y CDC, dos partidos que en una dinámica centro-periferia salían reforzados, y más si de esta dinámica los centristas catalanes y vascos eran marginados por sus correligionarios estatales. Esto conllevó fuertes tensiones dentro de la propia UCD en estos dos territorios e, incluso, más allá de ellos. En este sentido, la solución estatutaria vasca y la posibilidad de integración en Navarra que incluía, no solo generó conflictos con la UCD de Navarra⁴⁵, sino que estuvo en la base de su escisión en 1979 y la aparición de una nueva opción en la derecha navarra, la Unión del Pueblo Navarro, que a la postre acabaría por ser hegemónica en alianza con AP.

⁴² José Antonio Ramírez-Escudero: «Carta a Joaquín Garrigues Walker, ministro de Obras Públicas» (26 de agosto de 1977), AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 9.

⁴³ José Antonio Ramírez-Escudero: «Carta a Joaquín Garrigues Walker, ministro de Obras Públicas» (28 de diciembre de 1977), AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 9.

⁴⁴ «Nota complementaria al informe del 25 de marzo de 1979» (15 de junio de 1979), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 24.

⁴⁵ «Carta de Jaime Ignacio del Burgo, presidente de la Diputación Foral de Navarra, a Adolfo Suárez, presidente del Gobierno» (11 de julio de 1979), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 13; «Inconstitucionalidad del artículo 2 del Estatuto Vasco», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 13.

Desde la perspectiva de la UCD estatal podía parecer que esta dinámica se circunscribía a espacios con una fuerte identidad nacional, articulada políticamente en el campo de la derecha y que, una vez pagado el precio en estos territorios, el desarrollo posterior del Estado autonómico ya no conllevaría más crisis dentro de las derechas españolas, pero no fue así.

III. GALICIA Y ANDALUCÍA: LA MUERTE DE LA UCD Y EL RENACIMIENTO DE ALIANZA POPULAR

Una vez cerrados los estatutos vasco y catalán con la celebración de los referéndums en las dos comunidades el 25 de octubre de 1979, se hizo evidente para el Gobierno centrista que nada había acabado. Los informes internos que manejaba no dudaban en señalar que el movimiento autonómico estaba tomando «una dimensión que rebasa cualquier marco de referencia con otras sociedades occidentales» ya que «el movimiento autonomista europeo no cuestiona la propia naturaleza del Estado. En España su globalización incide en la propia definición del Estado. (...) El movimiento autonomista europeo no trasciende al sistema político. En España, por el contrario, es en este momento el movimiento político más importante con impacto directo en todo el sistema político al que condiciona y condicionará intensamente»⁴⁶. En realidad dentro de estos mismos informes se interpretaba que

todo ello es así porque se entiende que es la única manera de transformar un Estado tradicional y resistente al cambio. Una nueva organización territorial del Estado es la única «reforma» que no podrá ser deglutida por el aparato estatal, como han sido deglutidas otras reformas aparentemente más radicales, como la ha sido, incluso, su constitución en un Estado de derecho. (...) Por tanto, lo que se va a operar no es una pura y simplemente «transferencia de competencias», una nueva distribución de poderes, sino la creación de un nuevo Estado español. (...) Así pues, aunque el «proceso autonómico» se presente como gradual y reformista, sus efectos son radicales⁴⁷.

⁴⁶ Luis Poveda: «La dimensión del movimiento autonomista español» (27 de septiembre de 1979), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 23.

⁴⁷ Luis Poveda: «La organización territorial del Estado 1990. Un análisis prospectivo y un plan de acción institucional» (28 de octubre de 1979), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 10.

En este marco, el Gobierno, a partir del último trimestre de 1979, intentará reordenar los procesos autonómicos abiertos, especialmente aquellos que ya se habían declarado a favor de acceder a la autonomía vía el art. 151, como eran el caso de Galicia (en este caso, protegida por la disposición transitoria segunda), Andalucía, País Valenciano y Canarias, que los situaría al nivel de Cataluña y el País Vasco⁴⁸. Se trataba de reconducirlos por la vía del 143, que mantenía una gran ambigüedad sobre las competencias y características del autogobierno, evitando procesos referendarios generadores de demos, que pudieran ser interpretados en sentido de soberanías, y procesos electorales separados en el tiempo para cada autonomía (se trataba de establecer en este sentido una sola fecha para el conjunto de las elecciones de estas autonomías), y ligando, sobre todo, las competencias a las leyes orgánicas establecidas en el Congreso (es decir, haciendo depender sus competencias de la decisión del Estado central)⁴⁹. Este intento de retomar el control desde arriba del proceso autonómico fue apoyado en octubre por la Ejecutiva de la UCD y, aparentemente, se acordó con el PSOE en un compromiso sellado entre Pérez Llorca y el vicesecretario general del PSOE, Alfonso Guerra.

El acuerdo con el PSOE⁵⁰ del 6 de octubre de 1979, que constituye el primer precedente de la LOAPA de 1982, parte del principio de que «el desarrollo armónico del Título VIII de la Constitución es esencial para el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas del Estado, y los riesgos que entraña una disfuncionalidad del sistema autonómico preconizado por el mismo, puede ser origen de conflictos graves de orden social y político que pueden llegar a generar una reacción negativa en el proceso de consolidación de la democracia». Todo ello «siendo conscientes de que de no alcanzar esos acuerdos puede dejar el proceso fuera de control y, en muchos casos, bajo la iniciativa de grupos extraparlamentarios o minoritarios que usan la demagogia en beneficio de intereses particulares sin tener en cuenta los intereses de la nación en su conjunto». Ante lo cual se apostaba por la armonización de los procesos autonómicos, la elaboración de un estatuto común para el conjunto de las futuras autonomías, la sincronización electoral de las mismas y su subordinación a las leyes orgánicas del Estado central. Nueva línea compartida de los dos grandes partidos en la que «los contenidos estatutarios comunes que se elaboren pueden ser aplicados de

⁴⁸ «Informe sobre el proceso autonómico», AGUN, Fondo JGW: 256, caja 23.

⁴⁹ «Asunto: Confidencial», AGUN, Fondo JGW: 256, caja 23.

⁵⁰ Para las contradictorias posiciones del PSOE al entorno del modelo territorial durante este período, ver: Rodríguez-Flores (2021).

inmediato y simultáneamente a los estatutos de Autonomía de Galicia y de Andalucía»⁵¹.

La pretensión de reordenar el proceso preautonómico gallego, que constitucionalmente estaba equiparado a los casos catalanes y vascos, presentaba varias ventajas para la dirección de la UCD. En primer término, si una de las tres *nacionalidades* se plegaba al proceso de armonización, constituía ya el modelo para el resto de las autonomías por venir, que no estaban ni amparadas por la transitoria segunda de la constitución. En segundo término, esta posibilidad parecía absolutamente plausible al tener ahí la UCD mayoría absoluta en la representación parlamentaria (17 diputados, frente a los 6 socialistas y los 5 de Alianza Popular). Tal era la consideración sobre el control del proceso que no se había ni indicado a la UCD gallega cómo proceder en la elaboración del anteproyecto estatutario, provocando que en realidad este, redactado por la Comisión de los 16, se inspirase en gran parte en el modelo catalán. Como en otros momentos de la historia de Galicia, parecía que esta adquiriría la «autonomía por olvido»⁵². De hecho, todas las aparentes ventajas que se prometía la UCD nacional acabaron por fenecer ante la realidad del giro que estaba tomando el proceso autonómico.

Cuando en octubre se inició la discusión del proyecto de Estatuto gallego en la ponencia de la Comisión Constitucional, la UCD central pondrá encima de la mesa todas su cartas en una serie de encuentros con los representantes de la UCD gallega en el debate estatutario. En una primera reunión el 27 de octubre, en la que estaban presentes, entre otros, Pérez-Llorca, Alberto Oliart o Martín Villa, se presentó a los ponentes centristas gallegos la alternativa que debían asumir en la forma del «Estatuto modelo» diseñado en los meses anteriores. Con el cambio que proponían, el Estatuto de Galicia pasaría de 39 a solo 7 competencias propias, de 31 a 8 en lo que se refiere a las compartidas con el Estado central, quedando todo el resto sujetas al futuro desarrollo de leyes orgánicas⁵³. Además, se les dejó claro a los representantes gallegos de la UCD que o aceptaban la modificación, que en realidad era ir hacia un modelo estatutario completamente nuevo, o no habría estatuto para Galicia. Ellos, a diferencia de la troika negociadora catalana o el PNV, no eran, según expresión de Pérez Llorca, «dominus negotii»⁵⁴. Pero para sorpresa de los dirigentes

⁵¹ «Carta del ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez-Llorca, a Alfonso Guerra, Vicesecretario General del PSOE» (Madrid, 4 de octubre de 1979), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 20.

⁵² Murado (2011).

⁵³ Meilán Gil (1980: 78-79).

⁵⁴ *Ibid.*: 109.

ucedistas serán sus propios correligionarios gallegos los que se insubordinarán. Ante su negativa seguirán toda una serie de reuniones durante octubre y noviembre, donde se sucederán las propuestas.

A pesar de que la UCD en el Gobierno llegara a valorar la retirada de la propuesta estatutaria y establecer un estatuto para Galicia vía ley orgánica directamente aprobada por el Congreso de los Diputados, lo que a todas luces habría violentado la misma Constitución y su disposición transitoria segunda, finalmente la propuesta derivará hacia la inclusión de un art. 32.4 en la propuesta estatutaria. El nuevo redactado será la base de la futura disposición transitoria tercera del mismo, que subordinará sus competencias al desarrollo futuro de la leyes orgánicas centrales⁵⁵. En estas reuniones, en las que en alguna de ellas participó el propio Suárez bajo el imperativo de que «el tema tiene que salir», uno de los representantes de la UCD gallega, José M. Pardo Montero, en sus notas recogía que:

Por mayoría merecen un trato preferencial. No puede admitir que su Estatuto afecta al partido. El partido no puede imponerles el acuerdo (...). No quieren dismantelar el Estado, pero tienen conciencia de su identidad como gallegos y su dignidad. Estatuto a nivel de Cataluña y Vascongadas. Ahora hay un freno y se tiene que dar en Galicia y eso no es justo ni conveniente. No es justo por su propia dignidad, ni conveniente porque ellos pueden dar ejemplo. (...) Galicia está tratando el tema como de dignidad.

Mientras que para otro de sus compañeros, José Luis Meilán —para el cual las nuevas propuestas eran anti estatutarias—, la clave estaba en encontrar «una fórmula que pueda ser asociada al PSOE, de lo contrario no se puede aplicar»⁵⁶. En este sentido, los representantes de la UCD defensores del Estatuto solo aceptaban las fórmulas transaccionales si estas eran asumidas también por los socialistas (consiguiendo así descargar los costes políticos de tal decisión de los exclusivos hombros de la UCD gallega), algo que Pérez Llorca afirmaba tener ya acordado.

Según el ministro de la Presidencia, todo lo que estaban proponiendo desde el Gobierno de España estaba pactado con Alfonso Guerra como prolongación de su acuerdo de octubre. Pero cada vez que estos pactos se tenían que consumir en votaciones concretas en la ponencia estatutaria, lo cierto era que saltaban por los aires. El PSOE se encontraba, de la misma

⁵⁵ *Ibid.* 86.

⁵⁶ «Estatuto Galicia, notas manuscritas de reuniones», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

manera que la UCD estatal, desbordado por una dinámica autonómica que iba mucho más allá de su voluntad, aunque ciertamente, al estar en la oposición y no en el Gobierno, podía surfear la ola territorial en mejores condiciones. Los socialistas gallegos, en este sentido, se negaban sistemáticamente a participar de los pactos. Finalmente, el 18 de noviembre se reunió la Ejecutiva gallega del PSOE y decidió que no apoyaría definitivamente la transitoria⁵⁷. El error residía, según uno de los representantes gallegos de la UCD, en «haberlo fiado todo a un acuerdo de UCD con el PSOE, a nivel central. No se contaba con que muchos parlamentarios gallegos podían anteponer la fidelidad a su tierra a una discutible disciplina de partido»⁵⁸. Y si con los socialistas no se podía contar, inesperadamente emergió otra fuente de oposición por la derecha cuando Manuel Fraga explota en la ponencia afirmando que lo que se proponía era aprobar un «Estatuto de Segunda División» y que esto sucedía «porque en Galicia no hay metralletas»⁵⁹. Una situación en la que en ciertos momentos se rompe incluso la disciplina de partido en la ponencia y cinco de los siete ponentes de la UCD gallega se abstienen ante las propuestas de la propia UCD.

En estos compases era muy fuerte para los representantes gallegos «la impresión de que la estrategia de los asesores del presidente pasaba (...) por aprovechar la situación política gallega, definida por una clara preponderancia de la UCD, para encauzar la autonomía andaluza y establecer allí una trinchera par el subsiguiente proceso autonómico de las demás regiones de España»⁶⁰. Se entendía que en realidad la UCD central pensaba que si se ofrecía el sacrificio de Galicia, ello conllevaría la aceptación en mejores condiciones por parte PSOE del bloqueo de la vía andaluza a la autonomía por la vía 151⁶¹. Y es por ello que, finalmente, la UCD impondrá su mayoría y aprobará en la Comisión Constitucional la propuesta estatutaria, con la disposición transitoria tercera incluida, el 22 de noviembre de 1979, pensando que sería aceptado por la ciudadanía gallega. Pero lo que vino después fue el bloqueo del proceso.

Durante el proceso de negociación en Madrid se fue popularizando en Galicia el término «aldraxe» (vejación) para describir lo que estaba sucediendo con el estatuto. De hecho, paralelamente a su negociación, los alcaldes de las siete principales ciudades gallegas, cuatros de los cuales eran de UCD, hicieron

⁵⁷ Meilán Gil (1980: 129).

⁵⁸ *Ibid.*: 109.

⁵⁹ *Ibid.*: 98.

⁶⁰ *Ibid.*: 82.

⁶¹ *Ibid.*: 119.

una declaración conjunta contra la posibilidad de rebajar los contenidos estatutarios por debajo de los estatutos catalán y vasco. Una vez aprobado el estatuto gallego en el Congreso de Diputados lo que vendrá después será una amplísima reacción en forma de manifestaciones, mítines y declaraciones que, si inicialmente estuvieron impulsadas por la izquierda y las organizaciones nacionalistas, pronto devendrán enormemente transversales. Así, si hasta se podía ver a los seminaristas de Santiago salir en manifestación, con sotana incluida, al grito de «¡no al Estatuto de UCD!»⁶², pronto destacados miembros de la UCD gallega empezaron a participar en los actos de repulsa. Era difícil explicar que el autogobierno de Galicia se tenía que sacrificar en aras a una estrategia de contención del proceso autonómico en el resto de España. Todo ello culminó con la gran manifestación de 200 000 gallegos el 4 de diciembre de 1979 en contra de la propuesta de Estatuto. Contexto en el que los *conselleiros* del PSOE y de Coalición Democrática (Alianza Popular) de la Xunta preautonómica dimitieron de sus cargos⁶³.

En esta situación, el PSG-PSOE decide pedir directamente el «no» en el referéndum de ratificación de la propuesta estatutaria⁶⁴. Pero el cambio más radical, y con efectos de más largo alcance, se dio en el caso de Alianza Popular. Posicionada contra el proceso autonómico, en el caso gallego, en el que se había opuesto a su definición como nacionalidad, ahora virará ciento ochenta grados. Ciertamente su situación electoral en Galicia estaba más consolidada que su práctica irrelevancia en Cataluña y el País Vasco. De hecho, ahí se mantenía cinco puntos por encima del nivel de voto que obtenía en el conjunto del Estado. A pesar de ello, se había apartado inicialmente de la demanda autonómica, en coherencia con su posición en el conjunto de España, no participando en la manifestación del 4 de diciembre de 1977 que inició el proceso autonómico en tierras gallegas. Algo que empezó a cambiar con su participación activa en la Comisión de los 16⁶⁵, que elaboró el proyecto estatutario, y sobre todo con la posición de Fraga en la misma Comisión Constitucional, contraria a rebajarlo. De hecho, el líder de Alianza Popular mostró un enorme interés en el asunto, captando el vacío político que estaba dejando la posición de UCD en relación con su propio electorado, en su intento de recortar el autogobierno gallego⁶⁶. En un viraje acelerado, esto llevó

⁶² Beramendi (2005: 101).

⁶³ Grandío Seoane (2015: 27-41).

⁶⁴ «Resolución del Comité Nacional Gallego, PSG-PSOE», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁶⁵ Beramendi (2005: 99).

⁶⁶ Grandío Seoane (2015: 27-41).

hacia un galleguismo regionalista que difícilmente podía entrar en colisión con la dirección nacional de AP cuando de los nueve diputados estatales que habían obtenido en 1979 cuatro habían salido de Galicia, sin contar con el propio Fraga. En gran parte, la AP de este período era básicamente un partido gallego y desde Galicia se viró de un discurso antiautonomista a la defensa del regionalismo y las autonomías en toda España⁶⁷. En este contexto, se aprobará la Declaración de Cambados, de 24 de enero de 1980, por parte de la Junta Regional de Alianza Popular, que con la participación directa de Fraga pedía un nuevo acuerdo del conjunto de partidos gallegos para recuperar el Estatuto⁶⁸. Todo ello cuando la UCD gallega, el principal partido en términos electorales de Galicia, aún no contaba ni con una dirección regional propia⁶⁹. Alianza Popular estaba descubriendo los réditos que podía dar empezar a tomar la bandera de un cierto regionalismo irredento en sus manos, tanto en la erosión de la UCD como en su propio crecimiento.

En este contexto, la UCD se había quedado sola en la defensa del estatuto propuesto por el Gobierno. Una situación en la que sus representantes gallegos se negaban a ir a un referéndum ratificatorio del Estatuto que sabían que podían perder. La vía gallega, en su intento de presentarse como estandarte de la rectificación del proceso autonómico, había quedado bloqueada, ya no servía como modelo. Ante ello, la dirección nacional de la UCD, lejos de rectificar en su voluntad de armonizar el movimiento autonómico, el 15 de enero de 1980 hizo pública la decisión de reconducir todos los procesos autonómicos por la vía del 143 y proponer la abstención o el voto en blanco en los referéndums pendientes para la consecución de la autonomía por la vía del 151, de forma que esta decayese. Estos estaban previstos para los casos de Andalucía, Canarias y el País Valenciano y, en menor grado, Aragón. Pero solo en el caso andaluz el referéndum para el 151 tenía fecha de realización: el 28 de febrero de 1980⁷⁰. De hecho, en el mismo momento que Alfonso Guerra y Pérez Llorca estaban pactando la reconducción del conjunto del proceso autonómico el 3 de octubre de 1979, Adolfo Suárez se reunía con el socialista Rafael Escuredo (presidente de la Junta de Andalucía preautonómica) y, sorpresivamente, pactaba la fecha del referéndum. Ello a pesar de que el vicesecretario general del PSOE le había indicado a Escuredo que ese pacto no

⁶⁷ Legares Diez (1999: 141-154).

⁶⁸ Beramendi (2005: 101) y Meilán Gil (1980: 167).

⁶⁹ *Ibid.*: 168.

⁷⁰ Sobre lo que suponía el viraje de UCD el 15 de enero respecto a Andalucía: «Notas sobre el referéndum de adhesión autonómica de Andalucía», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

sería posible⁷¹. No era la primera vez que el presidente del Gobierno se erigía como un actor autónomo que llegaba a pactos que contradecían la estrategia fijada por sus ministros⁷² o la propia dirección de la UCD. Tampoco era la primera vez que, más allá de la voluntad de la dirigencia central del PSOE, sus líderes regionales establecían una vía de actuación propia.

Difícilmente el *problema* andaluz era reconducible. La épica de la lucha democrática, y en gran parte la misma llegada a ella, en Andalucía se vio ligada a la consecución de su autogobierno, incluso más que la lucha bajo la propia dictadura⁷³. Eso es algo que, con mayor o menor intensidad, se dará en otros territorios del Estado, pero en ninguno se vivirá con la misma impronta que ahí. Ante esta situación, el PSOE, al que a la vez en las elecciones generales de 1979 le había surgido un poderoso competidor electoral en Andalucía con los resultados del Partido Socialista Andaluz (PSA), se convirtió en el gran partido de la defensa de la autonomía andaluza. Mientras tanto, la UCD cavó su propia trampa —y en muchos sentidos también su propia tumba— aceptando un referéndum para dar salida al proceso autonómico a la vez que pedía la abstención o el voto en blanco en el mismo para abortarlo.

La situación política andaluza era radicalmente diferente a la gallega. La UCD había ganado también las elecciones generales de 1979 en Andalucía, pero había sido en número de diputados y no de votos. El PSOE le había superado en este campo, a pesar de su retroceso respecto a las elecciones generales de 1977 a causa de la irrupción con expectativas crecientes del PSA, que se situaba en el campo del nacionalismo de izquierdas. En conjunto, la izquierda superaba además holgadamente a una derecha que en el caso andaluz no contaba con representantes de Alianza Popular. Es más, en las municipales de abril de 1979, 171 municipios de los 224 con más de 5000 habitantes, que representaban el 85 % de la población andaluza, habían quedado en manos de la izquierda⁷⁴. En

⁷¹ Escudero Rodríguez y Cano Bueso (2021: 171-180); Clavero Arévalo (1980: 198-201), y Pérez Herrera (2020: 222).

⁷² De hecho, posteriormente al referéndum del 28 de febrero, Pérez Llorca identifica uno de los factores del fracaso de la UCD en la cuestión andaluza en el compromiso Suárez con Escudero para la celebración de la consulta. Compromiso que se consumaba en el mismo momento que la UCD estaba pactando con la dirección del PSOE la reconducción del proceso autonómico. Véase: «Informe fracaso referéndum», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁷³ Para el proceso general de conquista de la autonomía en Andalucía, Ruiz Romero (2005).

⁷⁴ Ministerio de Interior: «Resumen global de la campaña sobre el referéndum de Andalucía» (27 de febrero de 1980), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

este contexto, la decisión de la UCD nacional, según un informe interno del Gobierno, era extremadamente delicada «tanto de cara a las posibles reacciones del electorado como al juego que pueda dar el ejercicio de la oposición al Gobierno. Máxime si se tiene en cuenta, en el caso andaluz, que el calendario para la acción es muy corto y cualquier error de hoy o mañana puede tener consecuencias a corto plazo que impliquen para el Gobierno y la UCD deterioros de más largo alcance»⁷⁵.

De todas formas, inicialmente existía una gran confianza en que el resultado del referéndum fuera positivo para la UCD. La vía del 151 para los territorios que no estaba amparados por la disposición transitoria segunda (País Vasco, Cataluña y Galicia) conllevaba la realización de una consulta en la que más del 50 % del censo, que no de los votantes efectivos, votara afirmativamente en todas las provincias implicadas en la petición de constituirse en autonomía. En este sentido, la clave no era que ganara el «no» ni la abstención, sino sencillamente que no votará afirmativamente más de ese 50 %. Las encuestas que manejaba el Gobierno, aunque todas ellas apuntaban a una amplia victoria del sí, también auguraban que difícilmente se iba a superar ese 50 % en las provincias de Córdoba, Huelva, Almería, Cádiz y Jaén. Es cierto que a medida que se acercaba la fecha de votación esta percepción demoscópica iba decreciendo, pero finalmente se fiaba todo a lo que sucediera en Huelva y Almería, donde se seguía detectando que no se superaría el 50 % de votos afirmativos sobre el censo⁷⁶. Pero según apuntaban también los informes a pocos días del referéndum:

⁷⁵ «Notas sobre el referéndum de adhesión autonómica de Andalucía», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁷⁶ Véase: «Carta de Joaquín Garrigues Walker a Adolfo Suárez, presidente del Gobierno» (26 de diciembre de 1979), AGUN, Fondo JGW: 256, Caja 10; CIS: «Segundo sondeo realizado en cuatro provincias andaluzas en torno al referéndum de iniciativa autonómica» (8 de febrero de 1980), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18; «Comentario a las encuestas sobre el referéndum de ratificación autonómica de Andalucía realizadas por el Instituto Nacional de Prospectiva y el Centro de Investigaciones Sociológicas», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18; «Una encuesta de Presidencia del Gobierno pronostica un triunfo del «sí», *El País*, 14 de febrero de 1980; Carta de Félix Álvarez-Miranda a Joaquín Garrigues Walker, ministro adjunto al presidente (14 de febrero de 1980), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 15; CIS: «Referéndum andaluz, tercera oleada» (febrero de 1980), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18; CIS, «Al Excmo. Sr. Ministro Adjunto al Presidente (D. Rafael Arias Salgado). Nota complementaria al avance del tercer sondeo realizado en cinco provincias andaluzas en torno al referéndum de iniciativa autonómica», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

Con todo, estas conclusiones están referidas al momento en que se empiezan a notar los primeros efectos de la campaña que en estos momentos son ampliamente favorables al «sí». El clima emocional de la campaña es absolutamente *sui generis*, ya que la llamada al voto se hace con invocación a elementos profundamente afectivos (la identidad andaluza) que no han sido pulsados como elementos de motivación en otras elecciones. Por otra parte, 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)⁷⁷.

Ante este clima emocional, la UCD oponía una campaña *racional* en la que enfatizaba que abstenerse o votar en blanco «no supone decir no a la Autonomía andaluza, sino que, muy por el contrario, supone decir sí a una autonomía racional, realista y responsable, que constituya el ejemplo para el resto de las regiones españolas»⁷⁸, con eslóganes como «No ama Andalucía más quién más grita, si no quién escoge el mejor camino para hacerla definitivamente próspera» o «La vía del artículo 143 supone mayor realismo, racionalidad y eficacia. Es una vía de sentido común. No por mucho madrugar amanece más temprano»⁷⁹. En este sentido, también se apelaba al peligro de un nuevo centralismo sevillano y que si se abortaba la vía del 151, en la nueva vía del 143, «nuestra región podría contar: con una Asamblea que representa a todas las provincias frente al nuevo centralismo que propone el proyecto de izquierda marxista»⁸⁰. Esto se reafirmaba en las cartas enviadas por algunos diputados de la formación centrista, en las que se indicaba que la actitud de la UCD se basaba «en la necesidad de impedir que se consiguiese una autonomía rápida con un Gobierno social-comunista, de la misma que se formaron los Ayuntamientos»⁸¹. Pero la realidad, desembarco de ministros incluida, fue que el tono de su campaña fue bajo, solo con actos informativos y, eso sí, con una utilización masiva de los medios de

⁷⁷ CIS: «Cuarto sondeo sobre el referéndum de Andalucía (22 de febrero de 1980), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁷⁸ «El Estado de las autonomías», AGUN, Fondo JGW: 256, caja 24.

⁷⁹ Ministerio del Interior: «Campaña sobre el referéndum de Andalucía» (25 de febrero de 1980), AGUN Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁸⁰ «Lo que piensa UCD del referéndum del 28 de febrero», AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁸¹ Ministerio del Interior: «Campaña sobre el referéndum de Andalucía» (19 de febrero de 1980), AGUN Fondo JPPL: 263, caja 18.

comunicación⁸². Ante esta sobriedad gubernamental, en una campaña que el secretario general de la UCD, Arias Salgado, describía como «didáctica y no motivacional»⁸³, el clima emocional no solo afectaba a las izquierdas; la propia UCD la vivió en sus carnes.

Los centristas andaluces habían sido los primeros de España en constituir, a diferencia del caso gallego, un Comité Regional del que Manuel Clavero Arévalo —a la sazón ministro para las Regiones en el período 1977-1979, y posteriormente ministro de Cultura— fue su primer presidente. Este, además, se había implicado directamente en la consumación de la autonomía andaluza al mismo nivel que Cataluña y País Vasco (es decir, por la vía del 151). Una vía que fue consensuada por todos los partidos andaluces, incluida AP, que consideró el acuerdo tomado en este sentido por la Junta de Andalucía como «el documento más importante de la historia de Andalucía», y que a diferencia de la nueva dirección que tomó la UCD a principios de 1980, no se implicó en la campaña abstencionista⁸⁴. De hecho, la misma UCD andaluza había ordenado votar en los plenos municipales a favor de la iniciativa del 151 que ahora negaba, no sin costes internos. En la reunión del Comité Regional andaluz, que se realizaba en los mismos momentos que en la Ejecutiva Nacional de UCD se decidía el viraje, tres de sus miembros dimitían de sus cargos en la Junta de Andalucía; poco después lo hará Clavero Arévalo como miembro del Gobierno de España, para abandonar posteriormente el propio partido el 17 de enero de 1980⁸⁵.

Inicialmente, esta situación conllevó que el Comité de la UCD de Sevilla reafirmase, a pesar de la opción tomada por la UCD nacional, su compromiso con la vía del 151 y el sí al referéndum del 28 de febrero⁸⁶. Realidad que tomó un cariz más crítico cuando se inició la campaña para decidir el voto. José Ignacio Wert, en ese momento subdirector del CIS, informaba al Gobierno de un ambiente social «apabullante» y una situación en relación con los medios de comunicación —exceptuando el *ABC* de Sevilla— «desastrosa», donde la consigna de abstención se considera «una traición a Andalucía». Realidad en la que «está muy claro que los votantes de UCD aún no se saben la “consigna”. La última encuesta lo pone claramente de manifiesto. La ausencia de UCD en

⁸² Ministerio del Interior: «Resumen global de la campaña sobre el referéndum de Andalucía» (27 de febrero de 1980), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁸³ Ministerio del Interior: «Campaña sobre el referéndum de Andalucía» (18 de febrero de 1980), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁸⁴ Escudero Rodríguez y Cano Bueso (2021: 215).

⁸⁵ *Ibid.*: 209-211.

⁸⁶ *Íd.*

publicidad exterior da una impresión de unanimidad en el sí al ambiente callejero». Algo que, además, se reflejaba en la propia UCD a nivel orgánico: «En Sevilla, la sede está medio vacía y la poca gente que hay trabajando sufren el boicot de los claveristas que no se han dado de baja para seguir vigilando. Clavero está siendo muy utilizado en las campañas del Partido del Trabajo y Partido Comunista»⁸⁷. De hecho, los concejales de la UCD en Sevilla, en abierta insubordinación con su dirección nacional, pedían públicamente el «sí» al referéndum, actitud que se extendía en el municipio de Dos Hermanas, donde además los concejales centristas dimitían en protesta contra la UCD, o en otros municipios de Granada. Actitudes que escapaban más allá del nivel municipal cuando trece miembros de la Ejecutiva Provincial de la UCD de Almería hacían lo mismo⁸⁸. Todo ello en medio de un ambiente donde, según el que será el nuevo secretario general de la UCD andaluza después del referéndum, las bases centristas se negaban a hacer campaña a favor de la abstención y los interventores de las mesas tuvieron que venir del resto de España o, incluso, ser contratados⁸⁹. Difícilmente la UCD andaluza iba a sobrevivir después del referéndum.

Podía guardar retazos de verdad la descripción que se hacía desde los informes del Ministerio de Interior de que:

La postura del Gobierno de reconducir el proceso de la autonomía andaluza por la vía del artículo 143 de la Constitución, ha sido utilizado por la izquierda en general para dramatizar su alcance y promocionar la creación de una conciencia colectiva de marginación y discriminación esgrimiendo el agravio comparativo que se plantea en relación con los logros conseguidos en esta tarea por otras nacionalidades. Por ello, las campañas de estas tendencias políticas se han caracterizado por una fuerte sobrecarga emocional, dirigida a motivar en un pueblo dotado de una gran sensibilidad, sentimientos de frustración ante lo que se supone intento de manipulación por parte del poder para vulnerar la plenitud de sus derechos a conseguir una autonomía conquistada dignamente con el ejercicio de sus libertades y no otorgada graciosamente por el centralismo⁹⁰.

Pero esa actitud no impregnó únicamente el campo de la izquierda; parte de la UCD andaluza también participó de ella, como también lo hizo

⁸⁷ «Andalucía, nota de José Ignacio», AGUN, Fondo 263, caja 18.

⁸⁸ Ministerio del Interior: «Campaña sobre el referéndum de Andalucía» (notas del 20, 21, 23 y 26 de febrero de 1980), AGUN Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁸⁹ Rosado Cobán (2000: 180).

⁹⁰ Ministerio del Interior: «Resumen global de la campaña sobre el referéndum de Andalucía» (27 de febrero de 1980), AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

masivamente una parte de su base electoral. El 55,8 % del censo votó afirmativamente a la propuesta del 151 y, finalmente, solo en Almería, a pesar de que el voto afirmativo había sido ampliamente mayoritario (un 85 %), no se consiguió cumplir el requisito del voto afirmativo de más del 50 % no del conjunto de votantes, sino de electores (había votado un 51 % del censo). Inicialmente, el Gobierno defendió que había ganado su postura, pero esa posición no se pudo mantener ante la realidad de una amplia mayoría de andaluces que habían apostado por la autonomía plena. El bloqueo de Galicia ahora se trasladaba en un ambiente de fuerte crispación social y política a Andalucía y quedaban pendientes todavía los procesos del País Valenciano y Canarias. Si para el nuevo secretario general de la UCD andaluza postreferéndum «puede afirmarse que la desaparición de UCD está íntimamente vinculada a las decisiones que tomó con relación a la autonomía andaluza», para el mismo Pérez-Llorca, de una forma más directa. «la UCD murió en Andalucía»⁹¹.

De hecho, el otrora poderoso ministro de Presidencia, claramente derrotado en su estrategia autonómica, apuntaba melancólicamente en sus notas del Consejo de Ministros posterior al referéndum: «Hoy es el día siguiente del día anterior»⁹². En ese día siguiente afirmaba también 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»⁹³. Para él, solo había en este marco una única opción posible: la realización de un gran debate parlamentario que reestableciese desde el legislativo la estrategia de armonización, lo cual implicaba de nuevo un pacto con el PSOE. Una opción que proponía también Garrigues Walker en la forma de una moción de confianza del Gobierno ante las Cortes⁹⁴. Pero todo ello quedaba sujeto, según Pérez-Llorca, a que «no es pensable una estrategia sin considerar los mecanismos electorales en curso. Por tanto, la acción a corto plazo debe concentrarse en un buen resultado en los comicios vasco y catalán»⁹⁵. Pero esto último, un buen resultado, en el País Vasco y Cataluña tampoco llegó.

⁹¹ Rosado Cobían (2000: 171) y Pérez Herrera (220: 227).

⁹² José Pedro Pérez-Llorca: Apuntes Consejo de ministros, AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁹³ José Pedro Pérez-Llorca: «Informe posterior al 28F, AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

⁹⁴ «Carta de Joaquín Garrigues Walker a Adolfo Suárez, presidente del Gobierno» (3 de marzo de 1980), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 10.

⁹⁵ José Pedro Pérez Llorca: «Informe posterior al 28F, AGUN, Fondo JPPL: 263, caja 18.

IV. EPÍLOGO: LA DESPARICIÓN DE LA UCD Y EL NACIMIENTO DE UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS

La erosión electoral que había sufrido UCD en la gestión de los estatutos vascos y catalán y la deriva armonizadora de la UCD conllevó que en las elecciones parlamentarias del 9 y 20 de marzo de 1980 quedara en estas comunidades como cuarta fuerza política, con una horquilla que iba del 8 % al 10 % de los votos. Un resultado a todas luces desastroso teniendo en cuenta que en 1979 la UCD había sido la segunda fuerza política en Cataluña y la tercera en el País Vasco y que en esta ocasión, además, Alianza Popular había decidido no presentarse en ambas contiendas electorales⁹⁶. Si en el caso vasco las fuerzas nacionalistas obtuvieron 42 de los 60 escaños en disputa y, con la decisión de HB de no participar en el Parlamento una vez constituido, quedó el PNV de nuevo como el *dominus negotii*, en el caso catalán, a pesar de los grandes recursos que dedicó la UCD en la contienda, su resultado y la división de las izquierdas propició que CIU, cuarta fuerza en las elecciones de 1979, iniciara su camino a la hegemonía en Cataluña absorbiendo el voto de la UCD.

La situación era crítica; el mismo Suárez vivirá una crisis de autoridad que le obligará a dar más poder a los barones del partido con la creación de una Comisión Permanente con los mismos para consensuar la estrategia del Gobierno. Se planteaba la posibilidad, además, de crear un cargo que unificase todas las decisiones sobre política autonómica fuera de las manos del propio presidente⁹⁷. La posible moción de confianza ante el Congreso se convirtió en una remodelación del Gobierno —donde Pérez-Llorca dejará el Ministerio de Presidencia para asumir la cartera más técnica de Administración Territorial— que sería explicada ante la cámara legislativa el 20 de mayo de 1980. Pero se estaba ante un problema que, según Garrigues Walker, «ha derribado regímenes y Gobiernos y ha subyacido en la historia moderna y contemporánea de nuestra nación»⁹⁸. Difícilmente con una remodelación de Gobierno y una explicación ante la cámara legislativa de la estrategia que seguir en el proceso autonómico habría suficiente.

Los proyectos del Gobierno para cerrar la cuestión autonómica se hacían desde la conciencia de que hasta entonces «en un momento histórico constituyente, la voluntad autonomista no ha podido afirmarse sino por oposición

⁹⁶ Bernáldez (1985: 235).

⁹⁷ «Carta de Joaquín Garrigues Walker a Antonio Fontán Pérez, ministro de Administración Territorial», AGUN, Fondo JGW: 256, caja 6.

⁹⁸ «Carta de Joaquín Garrigues Walker a Adolfo Suárez, presidente del Gobierno» (3 de marzo de 1980), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 10.

al Gobierno Central y a la Administración que este dirige y representa»⁹⁹. Se buscaba así, después del resultado del 28F, la recuperación de la iniciativa estatal. Esto se haría, según proyectaban, con la generalización autonómica para el conjunto de territorios por la vía del 143, el cierre del Estado autonómico con fecha límite en 1983 y la producción de una ley orgánica que ordenase el proceso (lo que será la futura LOAPA). Acuerdos que no fueron posibles en el debate ante las Cortes del 20 de mayo de 1980. Para que lo fueran necesitaban del pacto con el PSOE, ya que, en realidad, lo que se pedía era una relectura de la Constitución «a través de una interpretación muy elástica de la misma»¹⁰⁰. La respuesta del PSOE, consciente de la profunda crisis del Gobierno con el bloqueo del proceso autonómico, no fue otra que la presentación de una moción de censura solo ocho días después de la exposición de las nuevas líneas por parte del Gobierno. Celebrada entre el 28 y 30 de mayo de 1980, y seguida en TV por el 74 % de la población, el Ejecutivo solo pudo contar con los votos de la UCD para poder salir de la misma. Es más, la abstención de la Minoría Catalana y el acercamiento buscado también al PNV crispó a la UCD catalana y conllevó las protestas de los líderes territoriales de la UCD que, ante la presentación de las propuestas del Gobierno, pedían ser consultados sobre el modelo territorial que se pensaba desarrollar¹⁰¹. No querían correr la suerte de sus congéneres gallegos y andaluces.

Finalmente, la evidencia de la imposibilidad de seguir con la voluntad armonizadora conllevó el desbloqueo de la situación asumiendo las demandas gallegas y andaluzas. Una nueva remodelación del Gobierno, que llevó a Martín Villa a substituir a Pérez Llorca en el ministerio de Administración Territorial, se planteó paralelamente a una moción de confianza ante la cámara legislativa el 16 de septiembre, superada con el apoyo de la Minoría Catalana y el PSA. Andalucía consiguió el 22 de octubre, en una victoria que capitalizaría el PSOE, la autonomía por la vía del 151¹⁰², mientras que en el caso de Galicia, después del Pacto del Hostal entre las fuerzas gallegas, en ese mismo día 22 de octubre la Comisión Constitucional del Congreso aprobaba la nueva propuesta que derogaba la disposición transitoria tercera del Estatuto gallego que sujetaba sus competencias a las leyes orgánicas estatales¹⁰³.

⁹⁹ «Carta de Joaquín Garrigues Walker a Antonio Fontán Pérez, ministro de Administración Territorial», AGUN, Fondo JGW: 256, caja 6.

¹⁰⁰ «Carta a Antonio Fontán Pérez, ministro de Administración Territorial, de Joaquín Garrigues Walker» (Madrid, 27 de marzo de 1980), AGUN, Fondo JGW: 256, caja 23.

¹⁰¹ Pérez Herrero (2020: 261).

¹⁰² Escudero Rodríguez y Cano Bueso (2021: 246).

¹⁰³ Grandío Seoane (2015: 35).

Con estos procesos encauzados, especialmente el andaluz, que afectaba singularmente a las posibilidades electorales del PSOE, y después de la misma dimisión de Suárez el 18 de enero de 1981 y el intento fallido de golpe de Estado del 23 de febrero, ahora sí el PSOE se encontraba en disposición de pactar el futuro del proceso autonómico con el Pacto Autonómico con la UCD de julio de 1981. Este pacto sacrificó Canarias y el País Valenciano, que no pudieron acceder a la vía del 151, aunque se les compensó con sendas leyes orgánicas que les aseguraban un reparto competencial similar a las autonomías que sí habían accedido por esta vía (el problema nunca fueron las competencias, sino la constitución de un demos propio) y encauzó todas las autonomías hacia el 143. El acuerdo entre los dos grandes partidos estuvo también en la base de la LOAPA, aprobada el 30 de julio de 1982, que quería establecer la preminencia de la legislación estatal sobre la autonómica y que fue tumbada por el Tribunal Constitucional en 1983 al proponer la ley una lectura muy *sui generis* de la Constitución. Pero, en realidad, para la UCD ya era demasiado tarde: Galicia y Andalucía acabaron por certificar su ocaso.

En octubre de 1981 se celebraban las primeras elecciones al Parlamento de Galicia. La UCD, absolutamente preminente hasta entonces electoralmente en este territorio, estaba convencida de su victoria, que la resarciría de los magros resultados electorales anteriores en el País Vasco y Catalunya. José Quiroga, presidente de la Xunta de Galicia provisional y candidato de la UCD en las elecciones de 1981, llegó a expresar que «era tan imposible que perdiera UCD como que el Amazonas cambiara su curso»¹⁰⁴. Pero lo cierto es que quizás no el Amazonas, pero sí la historia, cambió de curso. Alianza Popular, a partir de su Consejo Regional del 30 de noviembre de 1980, reforzará su vocación galleguista, que culminará con la elección de Xerardo Fernández Albor como candidato a la Presidencia de Galicia. Este había jugado un destacado papel en la fundación y desarrollo del colectivo Realidade Galega, impulsado por 77 intelectuales galleguistas que se oponían al Estatuto de la UCD¹⁰⁵. Un viraje que transmitía «la imagen de un partido “gallego”, dirigido por un hombre de Galicia y sin ningún tipo de complejos a la hora de asumir la lengua y el patrimonio cultural autóctono»¹⁰⁶. Todo lo contrario que le sucedía a la UCD en Galicia, tal como se contrastó con el resultado electoral. Con una campaña que tenía como lema «Galego coma ti» Alianza Popular pasó a ser el primer partido en Galicia y a asumir la Presidencia de la Xunta con el concurso, además, de ocho diputados de la UCD

¹⁰⁴ Grandío Seoane (2015: 37).

¹⁰⁵ Meilán Gil (1980: 170-171).

¹⁰⁶ Prada Rodríguez (2015: 17).

que, una vez constituido el Parlamento, pasaran a engrosar sus filas. La *mayoría natural* fraguista tomará a partir de aquí una variante inesperada inicialmente: «Lo que sucede desde aquellas primeras elecciones autonómicas (...) tiene que ver con aquel proyecto político inicial de Fraga de aglutinar a todos los grupos ubicados dentro del espectro político que va del centro a la derecha, solo que con la variante de que se produce desde la óptica del “regionalismo”»¹⁰⁷.

El resultado de Galicia tuvo un impacto directo en la UCD nacional, hasta el punto de llegar a plantear al nuevo presidente del Gobierno, Calvo Sotelo, la posibilidad de disolver las Cortes y convocar elecciones generales¹⁰⁸. No lo hizo, pero tampoco en las andaluzas de mayo de 1982 les fue mucho mejor. Si en 1979 UCD había sido el primer partido de Andalucía, en las elecciones constitutivas de su Parlamento autonómico solo cosechó un 13 % de los votos, un poco más de los que había sacado en Cataluña. El PSOE, con más del 50 % de los votos, arrasó y la oposición a su derecha ya no la protagonizaba la UCD, sino Alianza Popular, con un 17 % de los votos. En esta situación, antes de las elecciones generales de 1982 la UCD no gobernaba en ninguna de las cuatro autonomías recién constituidas. En dos de ellas gobernaban partidos nacionalistas y en las otras dos el PSOE y AP, partidos por los que pasaría el futuro de la política española hasta el cambio de milenio. La UCD no estaba en este cuadro y ya no estaría en el futuro. En las elecciones generales de octubre de 1982 no solo el PSOE obtuvo una aplastante victoria sobre ella, sino que también Alianza Popular, aliada con partidos regionalistas, como la Unión del Pueblo Navarro (UPN) o el Partido Aragonés Regionalista, la había superado holgadamente, más que triplicando sus votos. El 18 de febrero de 1983 el que había sido el principal partido de la derecha española durante la transición se disolvió.

Cuando el 8 de mayo 1983 finalmente se completó el Estado autonómico, con la elección del resto de Parlamentos regionales, la UCD ya no existía. La falta de comprensión de la dinámica regional y plurinacional que se estaba desplegando a sus pies, como parte del mismo proceso constituyente de la democracia, fue un factor clave en su desaparición. Paradójicamente, Alianza Popular, que partía de la negación de ese mismo Estado autonómico tal como se desplegó, sin responsabilidades de gobierno, supo adaptarse mejor a la situación y encontrar la oportunidad en la nueva dinámica autonómica de consolidarse como principal partido de la derecha. En 1983 ya gobernaba cuatro de las diecisiete autonomías. Todo ello no se hizo sin coste para el

¹⁰⁷ Legares Diez (1999: 154-155).

¹⁰⁸ Grandío Seoane (2015: 37).

conjunto de la derecha. Las tensiones del proceso habían llevado, y llevarían, al nacimiento de partidos de corte regionalista, como Unión del Pueblo Navarro, Unión Valenciana, el Partido Regionalista de Cantabria, Unión Mallorquina, Unión Alavesa o Unión del Pueblo Melillense, fragmentando un espacio electoral que no viviría, en parte, su reunificación hasta los años noventa, cuando la derecha pueda gobernar de nuevo en España. Lo territorial había sido la clave de la configuración del sistema político en democracia y de su futuro.

Bibliografía

- Alonso Castillo, Silvia (1996). *La apuesta del centro. Historia de la UCD*. Madrid: Alianza.
- Archilés i Cardona, Ferrán y Rodríguez-Flores Parra, Vega (2020). Parte de la solución, parte del problema. Los dilemas de Adolfo Suárez y la UCD y su idea de España (1976-1981). En María Cruz Romeo Mateo, María Pilar Salomón Chéliz y Nuria Tabanera (eds.). *De relatos e imágenes nacionales. Las derechas españolas (siglos XIX-XX)* (pp. 165-196). Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Beramendi, Justo (2005). *A Autonomía de Galicia*. Santiago de Compostela: Museo do Pobo Galego.
- Bernáldez, José María (1985). *El patrón de la derecha*. Barcelona: Plaza y Janes.
- Clavero Arévalo, Manuel (1980). *Forjar Andalucía*. Granada: Argantonio.
- Domènech Sampere, Xavier (2020). *Un haz de naciones. El Estado y la plurinacionalidad en España (1830-2017)*. Barcelona: Península.
- Domènech Sampere, Xavier (2022). *Lucha de clases, franquismo y democracia. Obreros y empresarios (1939-1979)*. Madrid: Akal.
- Escudero Rodríguez, Rafael y Cano Bueso, Juan (2021). *Valió la pena*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Grandío Seoane, Emilio (2015). La maquinaria de la transición. Estado y democracia: la UCD en Galicia. *Historia del Presente*, 25, 27-41. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/hdp.25.2015.40626>.
- Gunther, Richard (1986). El hundimiento de la UCD. En Juan Linz y José Ramón Montero (eds.). *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años 80* (pp. 433-493). Madrid: Centros de Estudios Constitucionales.
- Herrero de Miñón, Miguel (1993). *Memorias de estío*. Madrid: Temas de Hoy.
- Hopkin, Jonathan (2000). *El partido de la transición. Ascenso y caída de la UCD*. Madrid: Acento.
- Legares Diez, Nieves (1999). *Génesis y desarrollo del Partido Popular de Galicia*. Madrid: Tecnos.
- Landaberea Abad, Eider (2012). España, lo único importante “el centro y la derecha española en el País Vasco durante la Transición, 1975-1980. *Historia del Presente*, 19, 53-68. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/hdp.19.2012.40779>.

- Landaberea Abad, Eider (2016). *Los «nosotros» en la Transición. Memoria e identidad en las cuatro principales culturas políticas del País Vasco (1975-1980)*. Madrid: Tecnos. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/bhce.914>.
- Meilán Gil, José Luis (1980). *El Estatuto gallego. Por fin una terra nosa*. Madrid: Editorial Latina.
- Molinero, Carme e Ysàs, Pere (2014). *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*. Barcelona: Crítica.
- Murado, Miguel-Anxo (2011). *Otra idea de Galicia*. Barcelona: Debate.
- Pablo, Santiago de; Mees, Ludger y Rodríguez Ranz, José A. (2001). *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco, II: 1936-1979*. Barcelona: Crítica.
- Pérez Herrera, Gema (2020). *José Pedro Pérez-Llorca. Una biografía política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Prada Rodríguez, Julio (2015). De dónde venimos y hacia dónde vamos... La derecha gallega entre la transición y la consolidación de la democracia. *Historia del Presente*, 25, 9-25. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/hdp.25.2015.40624>.
- Río Morillas, Miguel A. (2017). España, lo único importante»: Alianza Popular i el nacionalismo neofranquista (1976-1979). En Ferran Archilés i Cardona (ed.). *Inventar la nació. Cultura i discursos nacionals a l'Espanya contemporània* (pp. 233-258). València: Editorial Afers.
- Rodríguez-Flores, Vega (2021). *Vertebrar España. El PSOE: de la autodeterminación a la LOAPA (1974-1982)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Rosado Cobán, Carlos (2000). La UCD y el proceso autonómico andaluz. *Veinte años después. Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza* (pp. 111-131). Sevilla: Parlamento de Andalucía.
- Ruiz Romero, Manuel (2005). *La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1977-1982)*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.