

# Forjar Andalucía

Manuel Clavero Arévalo



Junta de Andalucía  
Consejería de la Presidencia,  
Administración Pública e Interior  
Centro de Estudios Andaluces



ANIVERSARIO  
AUTONOMÍA  
ANDALUCÍA

Edita:



Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,  
Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior  
Junta de Andalucía

© Del texto: Manuel Clavero Arévalo, 2021

© Imágenes: archivo familiar y Pablo Juliá.

© De la edición: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces

Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Primera edición, abril de 2021

Depósito legal: SE 785-2021

# ÍNDICE

## Presentación

Memorias de un orfebre, de Juan Manuel Moreno Bonilla · **9**

## Prólogo

Manuel Clavero, de José María Javierre · **17**

## Introducción

### Capítulo 1

Andalucía como preocupación académica · **27**

La preocupación de Andalucía · **27**

El Instituto de Desarrollo Regional · **31**

El proyecto de Mancomunidad de Diputaciones · **34**

El Congreso de Historia de Andalucía · **35**

### Capítulo 2

Andalucía como preocupación política · **39**

La muerte de Franco · **39**

El Partido Social Liberal Andaluz · **40**

La Coalición Unión de Centro Democrático y las elecciones del 15 de junio de 1977, en Andalucía. La disolución del PSLA · **46**

Ministro adjunto para las Regiones en el primer Gobierno democrático · **49**

### Capítulo 3

Andalucía en la encrucijada de las preautonomías · **53**

Lo que precedió a las preautonomías · **53**

La declaración del Gobierno y el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña · **54**

El intento de frenar las preautonomías y la crisis de febrero de 1978 • **58**

La creación de la Junta de Andalucía • **65**

#### Capítulo 4

Andalucía en la encrucijada de la Constitución • **71**

La Constitución y la organización territorial del Estado • **71**

Andalucía ante la Constitución de 1978 • **73**

El largo camino hasta el título VIII • **74**

Andalucía ante un grave peligro: la Constitución consagraría dos clases de Estatutos • **76**

Rechazo del intento y aceptación de una vía intermedia: el origen del artículo 151 de la Constitución • **78**

Las Haciendas regionales y la solidaridad con los territorios subdesarrollados • **80**

#### Segunda parte

Andalucía ante la encrucijada de la autonomía • **85**

#### Capítulo 5

El territorio de Andalucía • **89**

La región más grande de España es mayor que varias naciones europeas • **89**

Las dos Andalucías • **91**

Gibraltar y Andalucía • **94**

Ceuta y Melilla • **95**

#### Capítulo 6

La estructura interna de Andalucía • **99**

Andalucía y los modelos autonómicos de Cataluña y el País Vasco • **99**

La necesidad de un modelo distinto • **101**

Las sedes del Gobierno y de la Asamblea y la opción entre aprovechar la estructura provincial existente o la creación de otra nueva • **103**

Delegación o desconcentración interior • **105**

Sobre las competencias y atribuciones transferidas por el Estado que en la actualidad se ejercen por sus delegaciones en provincias • **106**

Sobre las competencias y atribuciones transferidas por el Estado que se ejercen a nivel nacional • **107**

La Administración periférica de las Comunidades autónomas • **108**

## Capítulo 7

Autonomía y subdesarrollo • **111**

La correlación entre autonomía y subdesarrollo • **111**

Andalucía, una Comunidad colonizada • **114**

Las causas de nuestra situación • **117**

La autonomía andaluza no debe definirse negativamente ni alinearse por sistema frente a ninguna otra Comunidad autónoma más desarrollada, sino afirmarse positivamente en la identidad andaluza • **121**

Un plan económico y social para Andalucía • **126**

Final • **130**

## Capítulo 8

El largo y duro camino hasta el 28 de febrero • **133**

La operación Andalucía y el Congreso de UCD • **133**

La vigencia de la Constitución y la política autonómica • **134**

La constitución provisional del Comité regional de UCD de Andalucía • **136**

La iniciación del proceso autonómico en Andalucía • **138**

La reunión del Comité regional de UCD • **139**

El largo mes de agosto de 1979 • **140**

La fijación de la fecha del referéndum: la reunión Suárez-Escuredo • **141**

La racionalización de las autonomías • **143**

La constitución definitiva del Comité regional de UCD • **145**

UCD acuerda recomendar la abstención o el voto en blanco • **147**

La dimisión como ministro de Cultura y la llegada a Sevilla • **150**

La baja de UCD • **152**

La campaña del referéndum • **156**

El 28 de febrero • **158**



## Presentación

Juan Manuel Moreno Bonilla

Presidente

# Memorias de un orfebre

---

R

ecuerdo las antiguas películas americanas que veía de pequeño en la tele, junto a mi familia. Esas que protagonizaban los grandes actores y actrices de la edad dorada de Hollywood y que, de forma un tanto caricaturesca pero efectiva, nos mostraban lo mejor y lo peor del alma humana. Me impresionó en especial aquella titulada 'Caballero sin espada', donde James Stewart interpretaba a un joven parlamentario idealista y honesto enfrentado a la corrupción. Es verdad que Frank Capra no ponía muchos remilgos para dirigir un cine que necesitara altas dosis de ingenuidad y de ternura, como demandaban los tiempos, pero guardo un regusto muy agradable de esos largometrajes que cumplían una función social fundamental y que, pese a haber envejecido mal que bien en algún caso, conservan buena parte de su finalidad: ofrecer a la sociedad historias que la hagan pensar; que la enardeczan y reconforten en los principios y en los valores que nunca

se deben olvidar; que la inviten a sentir y a actuar en consecuencia. Historias que son una 'recarga ética', igual que se recarga la batería del móvil o la del portátil para que sigan funcionando y no se apaguen cuando más los necesitamos.

La vida no es una película de Capra, y la política mucho menos, pero nosotros sí seguimos siendo aquellos que las veíamos; los que alimentamos algunas de nuestras ideas con ellas; los que ansiamos un mundo mejor y los que, aún hoy, valoramos que haya recordatorios de por qué estamos aquí, quién nos ha puesto, con qué propósito, ante qué responsabilidades y con qué resultados.

No sé si el profesor Manuel Clavero y yo veíamos las mismas películas, porque creo que no hemos hablado nunca de cine. Pero estoy convencido de que su alma de político, de andaluz y de hombre de bien, esa alma resonante y luminosa que hoy es una insignia indiscutible de nuestra tierra, tuvo que nutrirse también de estímulos similares para afrontar los momentos más duros y para alcanzar las cotas de excelencia que hoy le son unánimemente reconocidas.

Ahora, releendo este 'Forjar Andalucía' que felizmente devolvemos a los anaqueles de la actualidad, soy consciente una vez más de la importancia de esa recarga ética, de ese refuerzo moral, de esa ejemplaridad que su labor y la de otros protagonistas de la Transición supone para todos nosotros, los hijos del Sur, cuarenta años después. La memoria es luz y es camino. Sin ella solo hay repetición, vueltas en círculo, decadencia. Clavero no tuvo un Clavero anterior que le facilitara las cosas. Nosotros hemos tenido más suerte.

No quiero caer en la trampa de hacer mitología del pasado; de añorar sus utopías; de sublimar aquellos años en los que, efectivamente, destacaron personalidades brillantes y actitudes extraordinarias que iniciaron la conquista de un tiempo nuevo y nos ayudaron a desembocar en lo que hoy somos y tenemos, porque en todas las épocas hay esplendores y miserias. Pero sería un error de ignorancia despreciar o relativizar lo memorable, renunciar al efecto motivador y aleccionador de aquello que hicieron nuestros padres, abuelos y maestros para que



nosotros fuéramos mejores y para estar más cerca de eso que antiguamente se veía tan lejano y que llamamos futuro. Siempre es importante contar con ese reconstituyente intelectual y anímico, pero todavía más cuando una sociedad se enfrenta, como sucede ahora, a desafíos insólitos y a procesos de recuperación, de reactivación, de reconstrucción y de reanimación. Si decisivo fue el papel de Manuel Clavero en la creación de la nueva Andalucía, igual de crucial lo es ahora y lo será en adelante, como referencia.

‘Forjar Andalucía’ es, estrictamente, un documento. Pero abarca mucho más. Contiene pruebas de que los dogmatismos, los inmovilismos y la cerrazón son vulnerables ante la inteligencia, la sensibilidad y la generosidad. Muestra que el diálogo y el entendimiento son los arquitectos de las obras más sólidas y duraderas. Y que, en tiempos de tensiones, saber escuchar y saber ceder también pueden ser manifestaciones de firmeza. Es una obra inspiradora que constantemente invita a pensar.

Las delicadas maniobras que requirió el nacimiento de la autonomía andaluza nos hacen comprender que siempre hay que buscar una articulación, un engranaje que nos una y nos haga funcionar más allá de las diferencias, porque tales diferencias no son, en muchas ocasiones, más que la constatación de que somos complementarios y de que así funcionamos mejor.

Hay muchas formas de hacer política, pero sobre todo hay dos: la de quienes se definen por lo que son y con ello unen y construyen; y la de quienes se definen por lo que no son ni consienten que nadie sea, por oposición, por rechazo. Pienso que esta segunda opción envilece el debate social, crea estereotipos injustos, nos devuelve a unos postulados antediluvianos y aleja la posibilidad de entenderse con los distintos. También esta obra del profesor Clavero nos da pistas sobre cuál de las dos es más productiva.

No debemos pasar por alto el título de este libro. Forjar no es solo hacer o fabricar. La forja es artesanía, sabiduría, tiempo, herencia, símbolo. Es crear, pero crear

algo firme que nos identifica, empleando los elementos: la tierra, el aire, el agua y el fuego, en una especie de proceso alquímico que habla de superación. Sin duda, esa es la Andalucía nacida de los altos hornos de la Transición, que fue obra de herreros, pero también de orfebres; donde el barrote se combinó con la filigrana en justas proporciones; donde se conjugaron cerebro y corazón. Gracias a eso, no solo se alcanzaron objetivos fundamentales, sino que se removieron además muchos obstáculos; entre ellos, los peligros de ese nacionalismo furibundo, acomplexado y arcaico que suele disfrazarse de identidad y que solo trae soledad, tristeza y penuria.

Como quedó dicho en los actos solemnes del año pasado, con la celebración de las cuatro décadas del referéndum sobre la iniciativa autonómica en Andalucía, Manuel Clavero es uno de los nombres propios del 28-F. Él y otros grandes andaluces tuvieron el coraje de hacerse cargo de aquella tierra entonces exánime, defenestrada por un largo historial de abandono y desamparo, desatendida en sus afanes autonomistas y apenas latente poco más que como idea folclórica o curiosidad antropológica. Él y otros grandes andaluces, que también eran grandes españoles, pusieron voz y músculo a una tierra subdesarrollada y ruinosa. Y una voz potente, porque los males que nos aquejaban tenían que ser oídos tanto dentro como fuera de Andalucía. Eso fue exactamente lo que hicieron.

Fue un proceso apasionante y duro que Manuel Clavero vivió desde sus entrañas: desde la universidad, la gestión gubernamental, la vida de partido, el entramado social y cultural. Y también, llegado el momento, como dimisionario, que es una perspectiva insólita desde la que rara vez se ha narrado la historia de España y de Andalucía. Por eso es digno de atención no solo lo que se cuenta, sino quién lo cuenta.

La vivencia es historia, pero historia que ríe y que llora, que se lleva encima o muy adentro; la propia vida. Es igualmente preocupación, desvelo, convicción, esperanza, ilusión, porque uno no solo vive los hechos, sino también las emociones y las circunstancias en las que aquellos se inscriben. Por ello, soy plena-

mente consciente de la magnitud histórica de Clavero y me enorgullece presidir el Gobierno que dignificó sus distinciones creando la Medalla de Andalucía que lleva su nombre, y que desde 2020 reconoce la especial trayectoria de personas, colectivos y entidades destacadas en la defensa y fomento del interés general de Andalucía.

Huelga decir (y esto lo apunto como pequeña broma, por si fuese menester advertirlo) que don Manuel Clavero no se parece a James Stewart. Con ventaja para nuestro paisano, por supuesto. Porque el célebre actor interpretaba un papel aprendido, pero nuestro maestro creaba y desempeñaba el suyo, que fue un papel para enmarcar como prueba del empeño que hizo falta para poner en pie la Andalucía moderna forjada con la llegada de la democracia, con el choque entre lo antiguo y lo nuevo.

Hubo hombres y mujeres que creyeron en ella y que, pese a carecer de la fuerza de otros territorios, supieron mantener ese anhelo no solo en el cruce de ideas, tremendamente difícil en aquella España de distintas velocidades y categorías, sino también en el de intereses, en el de mentalidades y en el de épocas. Y esa es la enseñanza que nos han legado: no solo lo que hicieron, sino cómo, cuándo y por qué lo hicieron. Esto es lo que no debemos olvidar.

Hace tiempo que ya no necesitamos que las viejas películas nos recuerden quiénes somos y qué queremos, que nos hagan pensar y sentir, que nos refresquen nuestros principios y valores para no perderlos de vista. Hoy, podemos recargar fácilmente nuestras 'baterías' como individuos y como sociedad en otras fuentes más rigurosas, más cercanas, más auténticas y más nuestras. También más hermosas y más ejemplares.

Por eso, y por todo lo anterior, es para mí un honor poder decírselo así a mi maestro y amigo Manuel Clavero, y dejarlo escrito en esta reedición especial de un libro que debe ocupar un lugar principal en nuestras estanterías y en nuestra memoria de andaluces. ■



# **Forjar Andalucía**

Manuel Clavero Arévalo



## Prólogo

José María Javierre

# Manuel Clavero

---

E

estas páginas no son un libro; no son solamente un libro. Son además una bandera que, clavada en las tierras del Sur, se alza decidida y terca hacia el aire limpio de los cielos de España. Además de libro, son un grito que ya nadie dejará de oír.

Testimonio legítimo de la reciente historia de Andalucía, cuando el Sur pretende soltarse los clavos que lo tienen crucificado al subdesarrollo, el libro de Clavero representa un racimo de esperanzas. Aquí están las penas y las paciencias de seis millones de ciudadanos esparcidos por las tierras del sur de España, y de otro millón largo, ausente, emigrado a países lejanos.

El libro tiene dos defectos. ¿Cuáles?

Dos defectos nacidos precisamente de dos virtudes características del autor que lo ha escrito.

¿Cuáles son esos defectos?

Es un libro honrado, primer defecto. Un libro honrado, escrito por un hombre honrado.

Y segundo defecto, un libro cortés, escrito por un hombre educado, cortés.

Un libro honrado, que juega limpio. Manuel Clavero no intenta sacar provecho privado a sus amores por Andalucía, no pretende comerciar con el nombre y los ideales del colectivo andaluz. Al revés, y la crónica va en este libro, Clavero pertenece a ese minúsculo catálogo de los seis o siete políticos españoles que fueron capaces de darle un puntapié a la poltrona ministerial en el momento oportuno.

Un libro cortés, educado. A muchos políticos arriba de Despeñaperros, y a un par de docenas abajo de Despeñaperros, les meterá el resuello en el cuerpo la sospecha de que Clavero quizá cuente con pelos y señales las cosas que Clavero podría contar. Y echarán un suspiro de alivio cuando comprueben que Clavero ha escrito como Clavero es, educadamente. Igual que habla, igual que actúa. Cortés. Sin herir, sin acuchillar. De algunas sesiones dramáticas celebradas a medianoche por comités políticos regionales y nacionales, don Manuel podría rajar... la tira. Clavero cuenta llanamente lo que pasó, y se olvida de zancadillas, de chismes, intrigas, comadreos, patrañas; se olvida. No parece un político, quizá Clavero está hecho con un barro de otra clase, distinto del normal en la clase política. Este libro pudo ser la venganza de Manuel Clavero. Y es simplemente un libro educado que cuenta las cosas. Cortés.



A Manolo Clavero en Sevilla se le concede un tratamiento singular que sólo captan quienes conocen a fondo la psicología de esta tierra. Ocurrió antes con Belmonte. Los toreros en Sevilla son, pues toreros, más o menos según su calidad. Pero suele haber uno. Aquél. En el vértice del respeto. Belmonte, además de torero, era «don Juan». Sólo a él dieron en su tiempo el «don» Juan. Recibía la visita de unos y otros sentado en su tertulia, y los demás toreros se acercaban respetuosamente guardando el tratamiento: «Don Juan». A Manolo Clavero también sus amigos le decimos «don Manuel». El impone que lo llamemos Manolo, y lo llamamos. Pero es «don Manuel». Ese respeto. Quienes no coinciden en sus compromisos políticos, también le respetan y también le quieren. Ya en toda España saben lo difícil que resulta reñir con Clavero. Pero que él mantiene su línea, sin torcerse. Y sabe caer, con Andalucía.

En Madrid se siguen preguntando si el balance de las autonomías da positivo o negativo. Si ha sido perjudicial o ha sido saludable para España que a la hora de afianzar trabajosamente la convivencia democrática nos hayamos metido en el barullo de las nacionalidades y regiones con la carga explosiva que lleva el tema.

Muchos españoles piensan que la carrera hacia las autonomías regionales pone en peligro la unidad nacional, apaga los sentimientos patrióticos y provoca querellas internas que van a abollar la democracia. La cosa vino de los últimos años del régimen anterior, porque todas las mesas de la oposición habían programado que la democracia naciera asentada sobre bases regionales. De una parte, como respuesta a la centralización excesiva, y de otra parte por compromiso con los líderes vascos y catalanes. O sea, que al Gobierno se le negaba cualquier camino que no fuera iniciar un diálogo directo con las fuerzas regionales. Necesitaba un hombre con toneladas de sabiduría jurídica, de paciencia y de sensatez. Que supiera escuchar. Que venciera siempre por bondad y simpatía. Autonomista convencido, pero que no viniera de las nacionalidades históricas, para que las demás regiones no recelaran. Y para que no cayéramos en la trampa de los privilegios repartiendo los pueblos de España un lote en primera categoría y otro en segunda categoría. El Gobierno necesitaba a don Manuel Clavero.

Tiene su gracia que a un andaluz le tocara la misión de poner norma y cauce a los briosos corceles del sentimiento regional. El rigor de los esquemas administrativos adquiere con el ceceo sureño de Clavero una suavidad convincente, echa una luz amable sobre los mazacotes del «Boletín Oficial». Alguien, un día, razonará con documentos en la mano que sin el sacrificio, el talento, la buena voluntad y el tenaz empeño del primer ministro para las Regiones la democracia se nos hubiera convertido probablemente en una batalla campal. Desde Madrid no se ve claro. En la periferia, sí.

No es un soñador, Clavero. Los amigos le tenemos más bien por un cerebro frío. Haría falta que su norma jurídica y sus prédicas sensatas penetraran la tierra de España. Porque las autonomías lo que pueden agravar es el resentimiento de unos contra otros. Todos los políticos saben que la estrategia de la afirmación cobra eficacia cuando simultáneamente implica una negación. Clavero ha trabajado severamente para que Andalucía no apoye su identidad en la pelea contra Madrid o contra Cataluña. Lo que pasa es que Madrid y Cataluña le niegan a veces el pan y la sal al pueblo andaluz. Y entonces, Clavero da el puntapié a la poltrona y se va.

Les cuesta mucho trabajo, pero los barandas de Madrid tratan de entender a Cataluña y al País Vasco. En cambio, a Andalucía, ni caso. En el fondo están convencidos de que no vale la pena gastar el tiempo, pues los andaluces son esa pobre desdichada gente que lo pasan muy mal hasta que con un trago de vino y una guitarra arman la juerga. Ven a Andalucía pobretona y triste. No se les ocurre preguntar qué ha ocurrido en estas hermosas tierras, sin cuya aportación la historia de España resulta impensable. Fue andaluz el primer ciudadano español conocido, Argantonio, señor del reino llamado Tartessos, identificado por los investigadores históricos con la Tarsis bíblica y hasta puede ser que con la Atlántida, país que no manaba leche y miel pero abundaba en toros y metales preciosos. Andalucía fue grande cuando en el resto de Europa andábamos aun poniendo cepos a las raposas.

¿Y qué le ocurrió al pueblo andaluz, el primero más rico de España, para venir tan a menos y yacer hoy en las cunetas del subdesarrollo? Largo es el cuento y lástima grande. La desgracia última de las tierras del sur arranca del siglo XIX, cuando al rematar la guerra carlista, el hierro vasco planteó una competencia insostenible a los incipientes núcleos siderúrgicos de Málaga y Sevilla. Andalucía dejó disiparse la burguesía emprendedora que le hubiera salvado de largas agonías. El capital se dedicó a la tierra, a la agricultura. Y la sociedad industrial no perdona a las regiones que se quedan atadas a la tierra. Ahí estamos, «todas» las provincias andaluzas bajo la barra del subdesarrollo.

Amigo, lea con cuidado este libro. Clavero, antes que un político, es un andaluz que ama Andalucía. Los políticos de cada partido están jugando descaradamente, no las bazas de Andalucía, sino las bazas de su interés partidista. Sería normal su actitud si el cuerpo social de Andalucía gozara de una salud estable. Pero un cuerpo social enfermo difícilmente puede soportar las dentelladas y las mixtificaciones que la pelea política partidista lleva consigo. Entre todos pueden asesinar definitivamente «esa forma excepcional de existir» que llamamos Andalucía. Mientras, gritan a voz en cuello que vienen a salvarla. Clavero sabe que el tironeo entre la derecha y la izquierda puede acabar descuartizando Andalucía. Clavero piensa que «entre todos» hemos de «hacer Andalucía». Luego ya vendrá el tiempo de que vendan sus cosechas.

Este libro, una bandera; y don Manuel Clavero, un símbolo. Andalucía es un acontecimiento imparable. Que no se equivoquen más veces en Madrid. ¿Por qué tantas veces se equivocan? El regionalismo andaluz está amasado. Mucho cuidado, con sentimientos y alguna idea. A última hora hemos aprendido a echarle también esas cifras terroríficas que Clavero analiza y que descubren cómo de veras el Sur ha sido maltratado. Queremos cambiar. Andalucía quiere cambiar. Andalucía va a cambiar... ■

*A todos los andaluces.  
A los que votaron el 28 de febrero,  
a los que no pudieron hacerlo  
y, también, a los que no quisieron  
votar.*

# Introducción

E

n el presente libro he intentado recoger diez años de esfuerzo y colaboración a la tarea de forjar esa parte de España que es Andalucía. Forjar es una acción creativa y tenaz; forjar es dar, con calor, forma, cohesión y entramado a un cuerpo o edificio. Andalucía necesita esa forja.

Ha sido una época importante, porque en ella se han vivido los últimos años de un sistema político autocrático y centralista y los primeros de uno democrático en el que se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y re-

giones que, en régimen de solidaridad, integran la indisoluble unidad de la Nación española. Años en los que Andalucía ha dado pasos decisivos en la senda de la autonomía, siendo pionera en el nuevo camino constitucional que conduce hacia ella.

Ha sido también una década importante en mi vida, no sólo porque ésta ha conocido el cenit de su madurez desde los cuarenta y tres a los cincuenta y tres años, sino porque en este tiempo he desempeñado cargos importantes de carácter regional y académico, como el de rector electivo de la Universidad de Sevilla, y de carácter nacional y político, como el de ministro para las Regiones y ministro de Cultura, en los que he tenido ocasión de conocer y vivir muchas cuestiones relacionadas con Andalucía.

Una experiencia como la que he vivido creo que merece ser contada, porque puede contener datos valiosos para la historia y el futuro de nuestra tierra. En este libro hay una gran parte dedicada a exponer mis vivencias y preocupaciones sobre Andalucía, tanto desde la vertiente académica y universitaria como desde la política. Pero el libro quiere ser algo más que unas memorias. Contiene también el intento de aportar algo a nuestra difícil autonomía y por ello, en la segunda parte del mismo, existen tres capítulos dedicados a reflexionar sobre otras tantas cuestiones capitales del autogobierno andaluz, como son las derivadas de la complejidad de su territorio, de su estructura interna y de su subdesarrollo. Es un esfuerzo más por forjar Andalucía, dándole forma, cohesión y entramado a su variada unidad.

Debo reconocer que muchas de las preocupaciones expuestas sobre Andalucía son valederas también para otras Comunidades de España por cuyas aspiraciones autonómicas me interesé vivamente desde mi cargo de ministro para las Regiones. El libro se refiere sólo a Andalucía, no sólo por ser mi tierra, sino también por haber vivido más directamente su proceso autonómico desde el cargo de presidente de la UCD andaluza. Nunca podré ver a Andalucía fuera del concierto global que forman los pueblos de España.

Aunque este libro es en buena parte la historia de una amarga discrepancia, he tenido buen cuidado de respetar al máximo a las muchas personas de actualidad que desfilan por el mismo, y ello no sólo por responder a mi natural manera de ser, sino también porque creo que al recomenzar la democracia debemos poner especial esmero en que las discrepancias políticas no perturben nuestra convivencia personal ni colectiva. Cuento, eso sí, muchas cosas que pueden resultar interesantes tanto para el comentario de hoy como para la historia que acabamos de vivir y que será elaborada mañana. Mis obligaciones de sigilo y el respeto a las personas han estado siempre presentes en la elaboración de este trabajo.

El libro se cierra con la jornada correspondiente a una fecha ya histórica para Andalucía: el 28 de febrero. Una fecha en la que nuestro pueblo ha escrito, pacíficamente, una espléndida página sobre su manera de ser, superando en las urnas, en cantidad y porcentaje de votos, las más altas cotas que jamás se exigieron a ninguna otra Comunidad para acceder a la autonomía más auténtica y plena.

Yo deseo vivamente que el 28 de febrero, más que cerrar una década apasionante de nuestra historia, abra otra, llena hoy de esperanzas y dificultades, que sirva para forjar ese pueblo españolísimo que se llama Andalucía. ■



Manuel  
Clavero ante el  
Rectorado de  
la Universidad  
de Sevilla.

---



## Capítulo 1

# Andalucía como preocupación académica

---

### La preocupación de Andalucía

E

s muy difícil para cualquier persona que sienta una preocupación por la vida colectiva, permanecer impasible ante los problemas de la tierra en que le ha tocado vivir.

Ese espacio de territorio más íntimo en donde la dimensión cultural tiene una singularidad y una personalidad propias, donde la historia enseña sobre aventuras comunes vividas por nuestros antecesores y que son distintas de las vividas por toda la nación, donde los ciudadanos tienen una manera especial de divertirse, de comer, de expresar su religiosidad, donde

esos ciudadanos tienen niveles de vida distintos a los del resto del país, donde la geografía ha marcado un hecho diferencial dentro de una nación, ese espacio del territorio y su suerte deben constituir una gran preocupación para cualquier ciudadano.

Mucho más, probablemente, para quien por vocación y profesión universitaria tiene como tarea el estudio del territorio como elemento de la organización política y administrativa. Durante los años de mi docencia universitaria, la región era un fenómeno casi inexistente en la realidad de la vida oficial española, pero la historia, el derecho comparado y la experiencia de otros países iban poniendo sobre el tapete el tema apasionante del regionalismo y del nacionalismo.

Confieso que una de mis primeras preocupaciones políticas por la región surgió del hecho cierto de los distintos niveles de renta en que vivían los andaluces en relación con el resto de España. Recuerdo la publicación anual de los volúmenes de la renta provincial en nuestra patria que editaba el Banco de Bilbao. Era penoso ver cómo las provincias andaluzas ocupaban siempre los últimos lugares en los niveles de vida y cómo la renta media del andaluz era inferior a la media nacional. Era penoso contrastar cómo la diferencia tendía a aumentar cada año y la desigualdad lejos, de corregirse, tendía a crecer.

El fenómeno se repetía ante el estudio de las estadísticas en materia de escuelas, carreteras, hospitales, teléfonos o electrodomésticos por habitante. El andaluz vive en condiciones inferiores al nivel medio de los españoles. Por el contrario, las cifras de parados, de emigrantes, de analfabetos eran muy superiores a la media nacional.

Cualquier persona que ejerza funciones directivas en un territorio que se debata ante una realidad como la expuesta, ha de sentir una honda preocupación. Debo confesar que la constatación de esta tremenda realidad me hizo sentir una especial solidaridad con los andaluces.

El estudio de los desequilibrios regionales dentro de una nación y el de la teoría de la dependencia me interesaron profundamente en relación con Andalucía. El triángulo Madrid, País Vasco y Cataluña constituían los verdaderos centros de gravedad del desarrollo español y la diferencia de niveles de vida de estos territorios con los de los subdesarrollados tendía a aumentar.

Evidentemente Andalucía reúne las características de una comunidad colonizada o dependiente. La teoría de la dependencia interior había trasladado al seno de una nación las técnicas que sirvieron para explicar las relaciones de dependencia entre unas naciones y otras dentro de ámbito del comercio internacional. El trípode del tráfico económico interior definidor de la región subdesarrollada y dependiente se daba plenamente en Andalucía.

En cuanto a las personas, los andaluces emigran para encontrar un puesto de trabajo no cualificado. Probablemente no hay en España una región más universal que Andalucía. Andaluces se encuentran afincados en todas las ciudades industriales de España y de Europa. Por el contrario, a Andalucía vienen a trabajar desde el resto de España altos ejecutivos, ingenieros, economistas formados en otras Universidades y Escuelas. Hay un dato verdaderamente impresionante y es el de que hasta hace diez o quince años en Andalucía no han existido ni Escuelas Técnicas Superiores ni Facultades de Economía.

En cuanto a las mercancías, Andalucía produce minerales y materias primas que en gran cantidad se transforman fuera de nuestra tierra y por el contrario, los andaluces adquieren gran cantidad de productos industriales fabricados también fuera de Andalucía.

Finalmente, y el dato es especialmente relevante en cuanto a las Cajas de Ahorros, gran parte del ahorro producido en Andalucía en virtud del régimen de inversión obligatoria de estas instituciones, se gasta también fuera de Andalucía. El ahorrador andaluz que invierte en Bolsa lo hace generalmente en sociedades y empresas ajenas a Andalucía por ser muy escasas las andaluzas que cotizan sus

acciones en Bolsa. El dato del saldo del ahorro de los andaluces en los bancos tiene también un signo desfavorable para la inversión andaluza.

El gran problema surge cuando uno piensa en las causas de esta triste situación y en la reversibilidad o irreversibilidad de la misma. Personalmente pienso que entre las causas hay algunas que dependen de los andaluces o de Andalucía y otras que se sitúan fuera de ella. A lo largo de este libro tendremos ocasión de ocuparnos de esta importante cuestión.

El estudio de un tema tan apasionante como el de la relación entre la autonomía y el subdesarrollo andaluz me llevaron a profundizar en aspectos de la personalidad de Andalucía decisivamente unidos al fundamento de su autonomía. La apasionante historia de nuestra región desde Tartessos a la Asamblea de Córdoba de 1933, el régimen político y administrativo de la Bética romana o del Califato de Córdoba, es decir, el de las instituciones que rigieron sobre todo o gran parte del territorio andaluz, la sociología y la demografía de nuestra comunidad, la manera de ser de nuestro pueblo en sus aspectos antropológicos y culturales, la grandeza y la decadencia de nuestra tierra me llevaron a querer entrañablemente a una parte de España en la que tuve la suerte de nacer.

Quizás la primera vez que públicamente exprese mis preocupaciones por Andalucía fue en una conferencia pronunciada en Sevilla en la Navidad de 1969. Su título era «Sevilla: de la ciudad de la gracia a la metrópolis del Sur». En ella estudié aspectos de organización administrativa de Sevilla y sus barrios para luego exponer la función que debería realizar como uno de los grandes focos intelectuales, económicos, de comunicaciones, universitarios y culturales de Andalucía. Aludí al referéndum convocado por De Gaulle en Francia sobre la regionalización y examiné las realidades regionales de Europa señalando que difícilmente los andaluces podríamos esperar a que nuestros problemas vinieran a arreglárnoslos desde fuera, sino que teníamos que crear organizaciones institucionales nuestras que colaboraran al conocimiento y solución de nuestros problemas.

Estábamos en una época en que el territorio jugaba un nuevo papel en la organización de la vida colectiva. La ordenación del territorio, los desequilibrios regionales, el macrourbanismo, el desarrollo regional, eran actividades que requerían un marco superior al de la provincia y los andaluces no podíamos quedar al margen de tales preocupaciones con miras a nuestro futuro.

Esta preocupación trascendió a la actividad universitaria a través de la Catedra de Derecho Administrativo de la que soy titular en la Universidad de Sevilla. Por aquel entonces comencé la dirección de una excelente tesis doctoral realizada por Amparo Rubiales Torrejón que llevaba por título «La región: historia y actualidad» y que, una vez superadas las pruebas universitarias exigidas para la obtención del grado de doctor con la máxima calificación, vio la luz pública en 1973 como volumen número 38 de la colección de publicaciones del Instituto García Oviedo de la Facultad de Derecho sevillana.

## El Instituto de Desarrollo Regional

En junio de 1971 fui elegido rector por el claustro de la Universidad de Sevilla. El día 16 de julio tomé posesión del cargo en un acto solemne en el que como es habitual pronuncié un discurso. En mi primera intervención como rector quise que estuviera presente mi preocupación universitaria por Andalucía.

La circunstancia de que la Universidad tuviera en aquella época una circunscripción regional, aunque reducida a cuatro provincias (Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla), me permitió señalar los lazos y vinculaciones entre la Universidad y la región. No se trataba de desvalorizar la universalidad de la ciencia que se crea e imparte en la Universidad, que tiene o debe tener un valor que excede con mucho del distrito administrativo en que aquella ejerce su función, sino de universalizarla precisamente añadiendo y aplicando una preocupación regional a la noble misión universitaria.

Siempre he creído que el hombre se cree universal al valorar los problemas locales porque no hay un solo hombre en todo el mundo que no se realice en un entorno local o regional. Ello explica el auge internacional de las instituciones dedicadas al estudio de los problemas locales. El factor regional o federal es, por otra parte, algo estrechamente vinculado a la Comunidad Económica Europea, donde existe un fondo especial de asistencia a las regiones subdesarrolladas y en donde no ha faltado la idea de hacer una Europa de los pueblos y no de Estados.

La Universidad de Sevilla contaba y cuenta con un excelente plantel de profesores muy capacitados para la investigación aplicada sobre los problemas de su entorno. La gran misión de la Universidad sobre la sociedad que la circunda no es sólo la de dotarla de buenos profesionales o de elevar el nivel cultural de una región, sino más específicamente la de estudiar e investigar, de una forma coherente y de acuerdo con un plan, los grandes problemas de la misma ofreciendo solución a tales problemas. La opinión pública acogió la idea con simpatía y expectación.

La legislación universitaria ofrecía un cauce para tales funciones a través de la figura de los Institutos universitarios que podían ser interfacultativos e interdisciplinarios. Faltaba conseguir las mínimas garantías de financiación para no crear algo exclusivamente sobre el papel, sino una organización viva que pudiera cumplir la misión que se le encomendara. Faltaba también lograr la voluntad política de darle el debido rango jurídico a la creación del Instituto mediante un Decreto del Gobierno, en un momento en que los temas regionales no tenían buena acogida.

Dediqué gran atención al logro de la financiación del Instituto y debo reconocer públicamente la buena disposición de las Diputaciones provinciales, de las Cajas de Ahorro andaluzas, de las Cámaras de Comercio, de no pocas empresas y Bancos al aportar medios económicos que permitieron el funcionamiento del Instituto. Sería injusto silenciar el nombre de Javier Benjumea Puigcerver, que llevó a cabo en este terreno una labor fundamental y que, desde el principio, se identificó con la idea.

Conseguidos los apoyos económicos, la siguiente tarea era obtener la tramitación de los acuerdos necesarios para llegar al Decreto de creación del Instituto. La Junta de Gobierno y el Patronato de la Universidad acordaron unánimemente la creación, así como el Consejo de Rectores y la Junta Nacional de Universidades. Por fin, tras un largo camino, se aprobó por el Consejo de Ministros el Decreto 1708/72, de 22 de junio, que creaba y regulaba los aspectos fundamentales del que había de ser el primer Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad española.

Como rector de la Universidad propuse como director del Instituto a mi compañero Jaime García Añoveros y como anécdota debo decir que en la mesa del Patronato se sentaron tres personas que luego nos íbamos a sentar también en la del Consejo de Ministros. Junto a Jaime García Añoveros, como director del Instituto, sería vocal Leopoldo Calvo Sotelo y yo ocuparía la Presidencia del Patronato.

Ocho años constituyen un plazo de tiempo suficiente para realizar un balance válido de la labor del Instituto. En estos años las entidades que han colaborado financieramente al funcionamiento de aquel han mantenido su aportación y ha aumentado el número de ellas. Se han organizado cursos monográficos de gran rigor científico sobre problemas de Andalucía en los que han intervenido especialistas del mayor valor científico y se han editado investigaciones realizadas por el Instituto en número cercano a la veintena. Para quienes Andalucía es algo más que palabras o demagogia, encontrarán en estos 20 volúmenes un material importantísimo para resolver muchos de nuestros problemas.

Especial referencia quiero hacer al colectivo sobre *La economía andaluza* que recoge las conferencias impartidas en el curso organizado sobre este tema; al libro sobre *Transporte y desarrollo regional de Andalucía*, que también incorpora las lecciones dictadas en un curso dedicado al tema; a los cuatro volúmenes sobre las *Tablas input-output y cuentas regionales de la economía andaluza* (dos de cuyos volúmenes fueron realizados por el Departamento de Política Económica

de la Universidad de Málaga), trabajo financiado por el Banco de Bilbao, y finalmente al libro *Un programa económico para Andalucía*, que resume los cinco volúmenes dedicados a dicho proyecto, encargado por el entonces Ministerio de Planificación del Desarrollo, para ser incluido como ensayo de desarrollo regional en el cuarto Plan de Desarrollo.

El Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla ha creado, en colaboración con instituciones del resto de las Universidades andaluzas, la *Revista de Estudios Regionales*.

No debo silenciar aquí el nombre del profesor Camilo Lebón que, primero como secretario y después como director, ha realizado una eficaz labor en el Instituto.

## El proyecto de Mancomunidad de Diputaciones

Me refiero ahora a mi colaboración profesional al proyecto de Estatutos para una Mancomunidad de Diputaciones andaluzas. En marzo de 1976 los presidentes de las Diputaciones de Andalucía decidieron crear una comisión coordinadora de dichas Corporaciones con miras a crear un ente regional al amparo del Estatuto de Bases de régimen local, entonces recientemente aprobado.

Dicha comisión me encargó la elaboración de un proyecto de Estatutos para una Mancomunidad de Diputaciones Andaluzas. Fue para mí aquella una experiencia enriquecedora, pues me enfrentó a no pocos de los problemas políticos y territoriales de Andalucía. En el preámbulo de documento que elaboré destacaba la diferencia existente entre la organización de una región autónoma y de una Mancomunidad de Diputaciones.



Andalucía, a diferencia de Cataluña, no había pasado la experiencia previa de una Mancomunidad de Diputaciones que en aquel territorio dio buenos frutos desde su creación en 1913 hasta su desaparición con la Dictadura de Primo de Rivera.

José Javier Rodríguez Alcaide ha publicado recientemente los trabajos de aquella comisión y en el volumen aparece publicado el trabajo que profesional, aunque desinteresadamente, realicé para tal proyecto.

Creada posteriormente la Junta de Andalucía, en cuya gestación participé activamente como ministro para las Regiones, la comisión de referencia se extinguió.

## El Congreso de Historia de Andalucía

El profesor Cuenca Toribio tuvo la iniciativa de organizar un Congreso de Historia de Andalucía que, tras no pocas dificultades, se celebró en diciembre de 1976. La amplitud del tema, la gran cantidad y heterogeneidad de congresistas, la crispación política del momento en vísperas de la reforma política, el carácter itinerante del Congreso, que celebró sesiones en Sevilla, Córdoba, Málaga y Granada, supusieron obstáculos de muy diversa índole que pudieron ser vencidos gracias al entusiasmo y capacidad del organizador y a algunas de las colaboraciones recibidas.

No le faltó la mía ni en la preparación del Congreso ni durante la celebración del mismo. Creo que la iniciativa fue oportuna no sólo por el momento que vivían España y Andalucía, sino por la necesidad de profundizar y conocer el pasado de los pueblos especialmente cuando queremos construir su futuro. La frase de Castelar según la cual «Los pueblos que olvidan la historia de sus antepasados, decaen miserablemente; porque pierden, con la gratitud, la memoria, y con la memoria, la ciencia», me parecía el mejor estímulo para un Congreso sobre la

Historia de nuestro pueblo en un momento en que en Andalucía se vivían ya afanes autonomistas.

Los organizadores del Congreso me asignaron una tarea muy singular: la presidencia de la sección dedicada al tema «Andalucía hoy». A diferencia de otras secciones del Congreso que trabajaban simultáneamente, la que me correspondió dirigir, por su especial actualidad, celebraba sus sesiones al final de la tarde y asistían a la misma cerca de mil personas, cuando ya las demás secciones habían terminado sus tareas.

El interés palpitante de las ponencias, el coloquio que seguía a cada una de ellas, el rigor de no pocos de los trabajos presentados, la destacada personalidad de los ponentes, hicieron de aquellas sesiones una ocasión de aprendizaje y convivencia gracias al trabajo de los vocales del comité, entre los que es justo mencionar a los profesores Cazorla, Lasarte y Lacomba.

El Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba prestó el importante servicio de haber financiado la publicación de los varios volúmenes en que se contienen las ponencias y comunicaciones presentadas al Congreso.


Dentro de mi preocupación universitaria por el tema regional y por Andalucía, dicté un curso monográfico de Doctorado en la Facultad de Derecho de Sevilla en el curso 1975-1976 sobre el regionalismo en España y en el Derecho comparado. Fue para mí enormemente instructiva la preparación de dicho curso y el posterior diálogo con los alumnos, pues tuve ocasión de profundizar en nuestras experiencias históricas y en las de otros países y en el estudio de los distintos modelos unitarios, federales y regionales, de la conducción a través de leyes de los procesos autonómicos generalizados, la distribución de competencias entre el Estado y las regiones, del control estatal sobre las extralimitaciones regionales, de los sistemas de transferencias de servicios, de la hacienda regional y el principio de solidaridad y de las instituciones públicas de las regiones. En definitiva, una puesta a punto y un importante aprendizaje cuando ni siquiera

podía sospechar que el destino me iba a convertir en el primer ministro para las Regiones.

Encariñarse con un tema y estudiarlo con el rigor universitario hace que se fundan el sentimiento y el conocimiento. Se quiere más a las cosas y a las personas cuando se las conoce mejor, y para mí el profundizar en el conocimiento de Andalucía fue trabajar sobre un sentimiento preexistente y, en cierta manera, al conocerlo mejor, el sentimiento se hizo más auténtico.

Creo que supe darme cuenta de que estaba ante un tema muy difícil para actuarlo en la práctica. La Historia no es pródiga en enseñanzas por las cuales los pueblos subdesarrollados tiendan a aminorar sus diferencias de nivel con los que le llevan ventaja. La experiencia enseña justamente lo contrario: que las diferencias tienden a aumentar. De cualquier forma, era una cuestión ardua por la que valía la pena luchar. El juicio auténtico es el que nos valora por nuestro esfuerzo tenaz, estratégico e inteligente y no por los resultados. A la larga y a la corta sabía y sé que el tema de Andalucía no tiene remedio a plazo inmediato, pero también sé que la Historia nos juzgará por lo que cada generación haya hecho por su tierra, permitiendo a los demás que recojan el esfuerzo de quienes les precedieron.

No sabía yo, sin embargo, que lo que inicialmente fue una preocupación humana y académica iba a terminar siendo también una bandera política. ■



Manuel Clavero recibe la  
enhorabuena de Adolfo Suárez  
tras su jura como ministro para  
las Regiones.

---

## Capítulo 2

# Andalucía como preocupación política

---

## La muerte de Franco

R

ecordaré siempre como días inolvidables los que precedieron y siguieron al 20 de noviembre de 1975, en que falleció el Jefe de Estado del régimen político surgido el 18 de julio de 1936.

Meses antes, el 17 de julio de 1975, había cesado yo como rector de la Universidad de Sevilla, al cumplirse los cuatro años de mi mandato. Disfrutaba en cierto modo, creo que con legítima justicia, de la placidez de la vida normal y diaria, después de haber desempeñado el cargo de rector en unas circunstancias enormemente duras en las que, a veces, tuve que defender a

la Universidad frente a unos y frente a otros. Siempre he comentado que para mí la gestión del Rectorado fue más dura que la de los dos ministerios que luego tuve que desempeñar. Recuerdo a la entonces delegada de los estudiantes en la Junta de Gobierno de la Universidad, Pina López Gay, quien vino a decirme que, con independencia de la lucha estudiantil, sentía mi marcha del Rectorado.

Volviendo a la enfermedad y muerte de Franco, la recuerdo como si hubiese llegado una fecha deseada por unos y temida por otros, que abría ante el pueblo español una de las encrucijadas más críticas de su Historia. La tremenda y larga enfermedad, el parte médico habitual de aquel equipo de doctores, las operaciones urgentes a vida o muerte, el 20 de noviembre con la noticia final, la lectura del testamento de Franco en televisión por el entonces presidente del Gobierno, Arias Navarro, en el que se mencionaba a las regiones de España, las largas colas ante el cadáver instalado en el Palacio Real, el juramento de don Juan Carlos I ante las Cortes acompañado de su primer mensaje como rey al pueblo español, en el que también se hablaba de la diversidad de los pueblos de España y finalmente el entierro en el Valle de los Caídos, eran acontecimientos en los que se mezclaban los sentimientos encontrados del pasado con las angustias y esperanzas ante el futuro.

## El Partido Social Liberal Andaluz

Poco me iba a durar la tranquilidad del cese en el Rectorado. Cuando ya tenía normalizada la vida de la cátedra a plena satisfacción, cuando me encontraba redactando un libro sobre urbanismo y me había reintegrado plenamente al bufete de abogado, un grupo de amigos me requería, excitando mi responsabilidad, para hacer algo en política. España y Andalucía iban a vivir momentos históricos y críticos y era necesario no quedar pasivos en una coyuntura como la que nos ha correspondido protagonizar.

En febrero de 1976 iniciábamos una serie de reuniones de las que iba a surgir la decisión de poner en marcha una serie de iniciativas para el nacimiento de un partido político en Andalucía. Hombres como Manuel Olivencia, Jaime García Añoveros, Manuel Otero Luna, Nicolás Salas, Miguel Sánchez Montes de Oca, Fernando Portillo, Federico Molina, José Muñiz, entre otros que prestaron también colaboración importante, eran asistentes a aquellas reuniones.

En mayo de 1976 salimos por vez primera Miguel Sánchez Montes de Oca y yo a Córdoba y tuvimos una reunión importante con José Javier Rodríguez Alcaide y Cecilio Valverde entre otros. Luego fue Huelva, y Cádiz y Granada y Málaga, en donde se sumaron Ignacio Huelin, José Luis Rodríguez de Torres, Felipe Sánchez de la Cuesta, Juan García Alarcón, José Ignacio-Fernández Berjilos y José Trujillo, entre otros.

Concretamente en Granada el primero de julio de 1976 recibimos una noticia que nos dejó sorprendidos: Arias Navarro había presentado su dimisión como presidente del Gobierno, anunciándose la inminente convocatoria del Consejo del Reino para elevar la terna que haga posible la designación del nuevo presidente.

Bajo la impresión de aquella noticia, celebramos la reunión que teníamos preparada, que fue interesante pero que, como siempre que fuimos a Granada, terminó sin resultados positivos.

Al llegar al día siguiente a Sevilla me enteré de la designación realizada por el Rey en favor de Adolfo Suárez. Recuerdo la extrañeza que aquel nombramiento produjo. De los miembros de la terna era, sin embargo, con el que tenía más amistad. Había sido alumno mío en Salamanca y tuve con él gratas relaciones posteriores con motivo de los cursos que Herrero Tejedor organizaba en Peñíscola cuando era delegado nacional de Provincias. También tuve con él otros contactos esporádicos y creo que sentíamos simpatías recíprocas en el orden personal.

El verano continuó con reiteradas reuniones para la formación del partido político. Por fin el 3 de septiembre y en una reunión celebrada en el Hotel Luz Sevilla se hizo pública la noticia de la creación del nuevo partido político. Salvo Jaén y Granada, asistieron representantes de todas las provincias y se decidió que el partido se denominaría Partido Social Liberal Andalúz (PSLA).

Esta denominación expresaba las ideas básicas del partido. En primer lugar al ser andalúz se quería indicar más que el territorio de actuación del mismo, el ideal de defender los intereses de Andalucía en todos los aspectos. En segundo lugar lo de Social-Liberal, quería expresar, junto a un sentido progresista, la síntesis de los derechos de la libertad en todos los campos (reunión, asociación, expresión del pensamiento, religión, domicilio, correspondencia) con los derechos económicos, sociales y culturales (derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la seguridad social a la cultura). Mientras los primeros se garantizan con una mínima presencia del Estado que casi llega a ser una abstención, los segundos sólo pueden lograrse con un fuerte protagonismo del sector público. El acento de la ideología se hacía recaer en la libertad de la persona humana como sujeto trascendente, cuya realización había de estar en el servicio a la sociedad a través de un humanismo comunitario. Por esta vía podía llegarse a fórmulas avanzadas como la socialdemocracia, pero no partiendo del marxismo sino de la libertad de la persona humana, compatible con una progresiva dosis social.

Una semana después el presidente Suárez hacía público su proyecto de Ley de Reforma Política en una línea democrática muy distinta de la propuesta por el Gobierno anterior. No era la ruptura predicada por la oposición, pero no eran tampoco los retoques de los proyectos anteriores. Era el cambio sin traumas, para llegar a una democracia a través del procedimiento establecido en la legalidad. El Partido Social Liberal Andalúz expresó su sentir inicial favorable al proyecto y, posteriormente, en las vísperas del referéndum del mes de diciembre de 1976, publicó una nota favorable al voto afirmativo en el mismo.



El último trimestre de 1976 sirvió para implantar el partido y preparar el Congreso constituyente del mismo. Las visitas a las provincias y pueblos fueron continuas, así como las reuniones preparatorias de las ponencias para el Congreso. En el mes de diciembre se presentó el partido en Sevilla con un mitin en el Teatro Lope de Vega, abarrotado de público, en el que intervinieron Juan Antonio Martínez Troncoso, Manuel Ruiz Lagos, Francisco Sánchez, Carmen Llopart y José Javier Rodríguez Alcaide, cerrando yo el acto.

Los días 21 y 22 de enero de 1977 se celebró el Congreso constituyente del PSLA al que asistieron gran cantidad de militantes de todas las provincias, salvo de Jaén y Granada. Se aprobaron diversas ponencias, entre las que cabe destacar una muy amplia de naturaleza política, otra de carácter social (derecho al trabajo, seguridad social, negociación colectiva, huelga, régimen sindical, emigración, vivienda, tiempo libre, etc.), otra de carácter sanitario (creación de un Ministerio de Salud Pública, regionalización sanitaria, profesiones sanitarias, asistencia, hospitales, farmacia, veterinaria, etc.) y otra ponencia sobre la mujer. La ponencia de educación quedó pendiente para una nueva reunión.

Otro grupo de ponencias eran las de naturaleza económica (programa económico, inversiones industriales, sector financiero, inversiones regionales, política monetaria, sistema fiscal, reforma de la empresa, política agraria y de pesca, defensa del consumidor, etc.).

Una referencia debo hacer a la ponencia política en la que se definía la ideología social-liberal en la línea de un liberalismo humanista y progresista y se defendía un tipo de Estado social de derecho y democrático con consagración de los derechos tradicionales de la persona humana y los de contenido social. Se analizaban los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, la Corona, el Ejército, el Tribunal Constitucional, las relaciones Iglesia-Estado y las relaciones internacionales.

Especial atención se dedicaba al tema de las autonomías regionales, rechazándose un modelo federal y defendiéndose un modelo de Estado regional o

regionalizable, basado en el principio de unidad de España, y en los de integración y solidaridad. Una amplia referencia se formulaba con respecto a Andalucía, analizándose su situación de subdesarrollo, pero también las potencialidades de su situación y riqueza, destacándose la insuficiencia de los medios financieros andaluces para salir del subdesarrollo y estudiándose las causas del retraso de nuestro territorio. Se defendía la posibilidad de la autonomía de Andalucía en función de lo que determinara la Constitución en orden al régimen de financiación. Instituciones de esa autonomía deberían ser, cuando menos, una asamblea representativa, un presidente electivo y un Gobierno regional. Los principios inspiradores del régimen de las Corporaciones locales cerraban la ponencia política.

Pasado el tiempo y teniendo en cuenta que el Congreso se celebró dos años antes de la Constitución de 1978, merecen destacarse cuantos principios y criterios figuran hoy en ella.

En el Congreso se aprobaron también los estatutos del Partido y se eligieron los cargos y órganos de gobierno del mismo, recayendo en mí el honor de ser designado presidente. Antonio José Delgado de Jesús fue designado secretario general. Todo el material debatido y aprobado en el Congreso se publicó con el título de *PSLA. Bases para un programa de partido*.

La política de coaliciones y relaciones con otros partidos de cara a próximas consultas electorales estuvo presente en el Congreso. Ya con anterioridad habíamos renunciado a una financiación importante condicionada a la incorporación o unión a un partido más a la derecha del nuestro.

Previamente al Congreso había una tendencia favorable a una unión con el Partido Popular que estaba organizándose en Madrid y cuya Asamblea Constituyente estaba prevista para la primavera. Días antes de iniciar nuestras tareas se produjo un movimiento favorable a mantener la autonomía e independencia del partido o al menos a que el Congreso pospusiera cualquier decisión al respecto.

Este punto de vista era secundado por José Javier Rodríguez Alcaide, Miguel Sánchez Montes de Oca, Manuel Ruiz Lagos, Manuel Carrasco y José Muñiz, entre otros. Ante esta situación propuse y así se aceptó, retrasar toda decisión sobre coaliciones, habida cuenta de que no estaban convocadas aún las elecciones generales ni estaba aún ultimado el espectro político. Creo que con aquella decisión acertamos sin duda, porque en un tiempo tan fluido como aquel todavía habían de pasar y pasarían no pocas cosas antes de las elecciones generales.

Al acto de clausura asistieron representantes de todos los partidos, entre otros José Luis Álvarez, Pío Cabanillas, Juan Carlos Guerra Zunzunegui, pronunciando yo el discurso final de un Congreso que organizó muy bien Antonio Ramírez.

El éxito político del Congreso influyó en el aumento de militantes y en la progresiva implantación del partido en los diversos pueblos andaluces.

Los acontecimientos políticos se sucedían a velocidad de vértigo. Se legalizaba el Partido Comunista, se aprobaron las normas electorales y en definitiva se convocaron las elecciones generales para el 15 de junio de 1977.

Con anterioridad a esta convocatoria se había constituido en Madrid el llamado Centro Democrático, integrado por el Partido Demócrata-Cristiano de Fernando Álvarez de Miranda, los liberales de Joaquín Garrigues y los de Camuñas y los socialdemócratas de Fernández Ordóñez, entre otros. Con ellos mantuve contactos y asistí a algunas de sus reuniones. También intervine como invitado pronunciando un discurso en el acto de clausura del Congreso del Partido Popular.

Especial importancia tuvo la entrevista que celebré con el presidente Suárez en la Moncloa. De ella pude deducir la difícil y habilidosa labor por él desarrollada desde su nombramiento como presidente del Gobierno para llevar a cabo la reforma política, su indiscutible voluntad de jugar fuerte en las próximas elec-

ciones, todavía no convocadas, y la satisfacción que le producía la colaboración que en ellas podría tener del Partido Social Liberal Andaluz. Yo le hablé especialmente de los seculares problemas de Andalucía y de los que le podía plantear el establecimiento de las autonomías regionales.

De todos estos contactos informaba al Comité Regional del partido, que estudiaba minuciosamente la estrategia que debíamos seguir de cara a las elecciones del 15 de junio.

## **La Coalición Unión de Centro Democrático y las elecciones del 15 de junio de 1977, en Andalucía. La disolución del PSLA**

Los contactos entre los cabezas de fila del Centro Democrático y la Moncloa eran frecuentes y en cierto momento Leopoldo Calvo Sotelo dimitió de su cargo de ministro de Obras Públicas para dedicarse a la formación de la coalición electoral que iba a presentarse a las elecciones del 15 de junio.

Esta dimisión de Leopoldo Calvo Sotelo vino a resolver un problema que teníamos para formar la candidatura al Congreso por Sevilla, ya que Luis Ortiz, subsecretario de Obras Públicas, aspiraba al número dos de la misma y fue designado ministro para ocupar la vacante, con lo que quedó incompatibilizado para presentarse a las elecciones.

En los primeros días de mayo y en un piso de la calle Velázquez que ocupaba Leopoldo Calvo Sotelo, firmamos la coalición Unión de Centro Democrático. Además de los partidos que formaban o que estaban en relación con Centro

Democrático comparecieron otros, alguno de los cuales produjo cierta extrañeza en los firmantes.

Los días posteriores estuvieron dedicados a la formación de las listas de candidatos al Congreso y al Senado. El PSLA consiguió los números uno en Cádiz (Fernando Portillo), uno y tres en Córdoba (José Javier Rodríguez Alcaide y Antonio José Delgado de Jesús), dos en Málaga (Ignacio Huelin), uno y dos en Sevilla (Manuel Clavero Arévalo y Jaime García Añoveros), y también hubiera conseguido en Huelva casi toda la candidatura de no haberse retirado de las elecciones Federico Molina por razones de índole personal. Todos los candidatos mencionados obtuvieron actas de diputado en las elecciones del 15 de junio.

En las candidaturas del Senado se incluyeron a Cecilio Valverde por Córdoba y a José Luis Villar Cerón por Cádiz, que salieron elegidos por sus respectivas circunscripciones. Otros militantes aceptaron disciplinadamente figurar en las candidaturas al Congreso y al Senado y no obtuvieron escaños.

Las elecciones se realizaron con gran normalidad en toda Andalucía. Participé en todas las provincias en las que figuraban candidatos del partido y en Ceuta, y lamenté no poder aceptar las invitaciones de las demás provincias porque el programa de mítines en Sevilla fue agotador. Recuerdo que cerré la campaña en Palma del Río (Córdoba), donde el PSLA tuvo siempre una gran y activa militancia.

En la campaña el tema de la autonomía andaluza ocupó atención especial para todos los partidos. También, por supuesto, para las candidaturas de UCD. Especial referencia se hizo a que la autonomía no podía quedar reducida a Cataluña y el País Vasco, sino que debería ser en la nueva Constitución un derecho de todos los pueblos de España cuya unidad siempre sería respetada. Se insistió en la situación de dependencia en que se encontraba Andalucía y en que la autonomía no produciría milagros a corto plazo, pero que era una esperanza si

se inspiraba en los principios de integración y solidaridad. La bandera española y la andaluza presidieron nuestros mítines y el fervor del público era extraordinario ante el tema de la autonomía andaluza.

Quiero destacar este hecho que se reprodujo, si cabe con más fervor, ya a la vista de la Constitución, en la campaña de las elecciones generales del 1 de marzo de 1979 y en las municipales del 3 de abril. Ante ello me extrañaban mucho los intentos que luego vi en Madrid de que la Constitución recogiera dos clases de Estatuto según las regiones que solicitaran la autonomía, o que Andalucía tuviera una autonomía de inferior grado a la de otros pueblos de España. Eso suponía desconocer todo lo que habíamos dicho en las campañas electorales. Por ello, aunque a muchos sorprendiera, a mí no me extrañó lo que luego iba a ocurrir el 28 de febrero de 1980.

Los resultados electorales en Andalucía arrojaron a dos grandes partidos mayoritarios, el PSOE y UCD, y un tercer partido a distancia de los otros dos que fue el PCE. El PSOE obtuvo 1.052.686 votos, 27 escaños en el Congreso y 14 en el Senado; UCD, 1.007.490 votos, 26 escaños en el Congreso y 12 en el Senado, y el PCE, 320.660 votos y 5 escaños en el Congreso. De ellos seis diputados y dos senadores pertenecían al PSLA. Los partidos regionales andaluces PSA y URA no tuvieron éxito en las elecciones.

Cuando, más adelante, la coalición de UCD se transformó en partido político, ello suponía la desaparición del PSLA acordada primero a nivel de comité regional por amplia mayoría y después, unánimemente, por la Asamblea plenaria. La extinción del PSLA produjo nostalgia a todos y a algunos, los menos, disconformidad, que exteriorizaron con su voto en el comité regional o no incorporándose como militantes a UCD. La inmensa mayoría comprendió la operación con realismo sobre todo, ante la dificultad que hubiera supuesto financiar la campaña electoral y también ante el poco éxito que los partidos regionales andaluces tuvieron en las elecciones de 1977.

Realmente nunca hubiera podido yo defender los intereses de Andalucía como lo intenté hacer desde el cargo de ministro de las Regiones, posibilitando la creación de la Junta de Andalucía, impidiendo el establecimiento de dos clases de Estatutos de autonomía en la Constitución y, muy especialmente, como presidente de la UCD regional, movilizandolos centenaresh de concejales y alcaldes en favor de la autonomía por el artículo 151 de la Constitución. Baste decir al respecto que en este proceso de iniciativa autonómica, el PSA que hizo las elecciones municipales en el mejor momento, tras el éxito de las generales de 1979, tuvo un número incomparablemente menor de concejales que la UCD, que hubiera sido insuficiente para consolidar la iniciativa autonómica a nivel municipal por el artículo 151 de la Constitución.

## Ministro adjunto para las Regiones en el primer Gobierno democrático

La Coalición Unión de Centro Democrático ganó las elecciones tanto en número de votos como en número de escaños en el Congreso y en el Senado. Ello determinó la continuidad de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno.

El 2 de julio, justamente el mismo día en que veintiséis años antes gané la cátedra universitaria, el presidente Suárez me ofreció un Ministerio en el nuevo Gobierno que iba a formar como consecuencia de las elecciones generales. Era el primer Gobierno democrático que iba a existir en España después de más de cuarenta años. Pude haber sido ministro de Educación o ministro adjunto para las Regiones. De los dos, éste me atraía más por la novedad y por la coyuntura que vivía España; también Andalucía estaba presente en mi preferencia. Al final el presidente decidió que asumiera el cargo de ministro adjunto para las Regiones y me dijo que no le venía mal un andaluz al frente de las regiones.

El juramento tuvo lugar ante el Rey el día 5 y todo fue nuevo, desde la fórmula del juramento o promesa, hasta el cargo que iba a desempeñar. Cuando terminó la ceremonia fuimos con José Manuel Otero Novas, ministro de la Presidencia, al edificio llamado de «semillas selectas» en el complejo de la Moncloa donde tenía su sede el Ministerio de la Presidencia. Todo era tan nuevo como que no había despacho para el ministro, pues las obras que se realizaban no habían terminado. Durante varios días compartí un despacho con Ignacio Camuñas, ministro adjunto, como yo, encargado él de las relaciones con las Cortes. Por fin, aprovechando la situación de las vacaciones de verano, ocupé el despacho de un funcionario, hasta que se terminaran las obras en marcha y estuvieran ultimadas las dependencias previstas. Luego de ocupar éstas en dicho edificio pasé al que iba a ser mi instalación definitiva en el antiguo edificio del INIA, también en el complejo de la Moncloa.

Entonces empezaba la gran incógnita: ¿qué había que hacer en un cargo de ministro para las Regiones cuando en España no había regiones ni Constitución que las reconociera? ■







Clavero  
votando en las  
elecciones de  
junio de 1977.

## Capítulo 3

# Andalucía en la encrucijada de las preautonomías

---

### Lo que precedió a las preautonomías

N

unca podrá comprenderse el tema de las preautonomías sin ponerlo en relación con acontecimientos ocurridos con anterioridad a las elecciones de 15 de junio de 1977 y al nombramiento del Gobierno surgido de las mismas.

Los organismos que integraban a la oposición durante los últimos años del régimen anterior y el que la unió durante la transición negociando con el presidente del Gobierno hasta la convocatoria de las referidas elecciones, habían incluido entre sus objetivos el restablecimiento de las nacionalida-

des históricas. Días antes de la designación del Gobierno surgido de las urnas, el presidente Suárez recibió al honorable Tarradellas, publicándose un comunicado en el que quedaba patente el pronto restablecimiento de la Generalidad de Cataluña.

Ya he dicho en el capítulo anterior cómo el tema de las autonomías sin privilegios ni discriminaciones había sido tema básico en las distintas regiones, entre ellas muy especialmente en Andalucía, durante la campaña de las elecciones del 15 de junio. Un restablecimiento provisional de la Generalidad podría ser mal recibido si no se contemplara la posibilidad de institucionalizar otras comunidades territoriales.

Desde un punto de vista lógico y teórico lo consecuente hubiera sido esperar a la Constitución para establecer las instituciones autonómicas, pero en política lo lógico resulta muchas veces lo contrario de lo que aparece como tal en teoría. Hay que probar con hechos inmediatos la voluntad futura para que se haga irreversible. Por otra parte, la reciente historia nos muestra precedentes análogos. Así, durante la Segunda República, el Pacto de San Sebastián fue preludio de la polémica restauración de la Generalidad de Cataluña el mismo 14 de abril. En Italia varias regiones fueron instituidas antes de la promulgación de la Constitución de 1947.

## La declaración del Gobierno y el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña

Sin duda, a la vista de los compromisos anteriores, el Gobierno nombrado el 4 de julio de 1977, al formular a los pocos días de su constitución su primera declaración de objetivos, destacó entre ellos la consolidación de las autonomías y el

propósito de dar pasos provisionales en este terreno aun con anterioridad a la vigencia de la nueva Constitución.

El propósito del Gobierno fue en un principio utilizar el cauce de las Mancomunidades de Diputaciones previstas en el reciente Estatuto de la Ley de Régimen Local, pero no fue posible porque en aquél momento ello hubiera sido tanto como poner el protagonismo de la institucionalización de las regiones en manos de las autoridades locales del régimen anterior y en el caso de Cataluña no podía olvidarse que hubiera supuesto como un salto atrás en la Historia por cuanto la figura de la Mancomunidad fue superada por el Estatuto de 1932.

Pero es que además se estaba produciendo en España otro fenómeno importante que fue el de la inmediata constitución de Asambleas de parlamentarios en todas las regiones, autoconvocadas, que ponían en primer plano el tema de la autonomía regional. En aquellas circunstancias establecer Mancomunidades de Diputaciones en base a la clase política del régimen anterior hubiera sido imposible desde el punto de vista político.

Los primeros pasos para el restablecimiento de la Generalidad supusieron para mí una profunda contrariedad, dado que algunos parlamentarios catalanes me advirtieron que nada tenían que oponer a mi persona pero que no les agradaba el nombre de «regiones» con que se había designado mi cargo. Evidentemente hacían alusión a su pretensión de que Cataluña era una Nacionalidad y no una región, por lo que el protagonismo en este caso de un ministro para las Regiones no era satisfactorio.

Dada la complejidad y trascendencia de la operación, Suárez designó una comisión presidida por él, de la que formaban parte los ministros Fernando Abril Martorell, Rodolfo Martín Villa y yo y el asesor del presidente, Salvador Sánchez Terán. Este se encargaría de los contactos con Tarradellas fuera de España, de acuerdo con las directrices de la comisión y ésta llevaría las negociaciones con los parlamentarios.

Distintos partidos de Cataluña habían formulado sus respectivos documentos sobre el restablecimiento de la Generalidad que no siempre coincidían. De todas formas constituían un importante material de trabajo.

El verano de 1977 ocupó no poco tiempo en la elección del modelo a seguir. Se optó por una disposición sencilla en la que se restableciera con carácter provisional la Generalidad, se definiera la personalidad y los órganos de Gobierno de la misma, así como las atribuciones y régimen jurídico de sus acuerdos y la posibilidad de disolución por el Gobierno de los órganos de la Generalidad por razones de seguridad del Estado. Las transferencias de servicios se producirían después por enviados del Gobierno a propuesta de una comisión mixta presidida por un ministro.

Los temas de las Diputaciones, de las atribuciones y de la disolución de los órganos, fueron los más polémicos. En Cataluña hay una tendencia a la supresión de las Diputaciones por considerarlas innecesarias y algunos incluso incompatibles con la autonomía. Se llegó a una fórmula por la cual la Generalidad integraría y coordinaría la actividad de las Diputaciones. Las funciones de la Generalidad serían de ejecución y gestión de servicios que le transfiriesen las Diputaciones y la Administración del Estado, descartando funciones legislativas y reglamentarias salvo las puramente de régimen interior. Finalmente se impuso el criterio del Gobierno por el cual este podría disolver los órganos de la Generalidad por razones de seguridad del Estado. El presidente de la Generalidad realizaría las atribuciones del presidente de la Diputación de Barcelona, lo que resolvió no pocos problemas políticos y domésticos.

Quedaba la cuestión del rango de la disposición que debiera producir el restablecimiento. Dada la importancia y la trascendencia del tema, dada la creación de una personalidad jurídico-pública, el rango de Ley era el más aconsejable. Reconocido éste, se acudió a la figura del Real Decreto-Ley no solo por la urgencia del restablecimiento de una institución para la buena marcha de la transición, sino también porque el carácter consensuado de la normativa podía romper la

operación si se produjera un procedimiento de enmiendas en la elaboración de la Ley. Por otra parte, en la elaboración de las normas habían tenido destacada participación los parlamentarios de Cataluña.

A nivel de UCD se reunió el Comité ejecutivo para ser informado y debatir tan importante tema. Tras amplios informes de Salvador Sánchez Terán y mío sobre las gestiones realizadas y el proyecto de normas previstas, se planteó una cuestión capital cual era si el procedimiento establecido para Cataluña iba a poder también aplicarse o no a otras regiones. El tema se debatió ampliamente y se llegó a la conclusión afirmativa. Sin duda por ello se incorporó al preámbulo de Real Decreto-Ley la expresión de que nada impedía que fórmulas parecidas pudieran emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España. El acta de aquella reunión del Comité ejecutivo resulta muy expresiva al respecto.

El Consejo de Ministros que debatió amplia y profundamente el tema aprobó al fin, en su sesión del 29 de septiembre de 1977, el Real Decreto-Ley 41/1977 que se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el 5 de octubre siguiente:

La opinión pública acogió con aplauso el restablecimiento provisional de la Generalidad y destacó la forma tan distinta como se produjo el restablecimiento en abril de 1931 y cómo se había producido en septiembre de 1977. La presentación de la medida se cuidó especialmente tanto para Cataluña como para el resto de España.

La llegada de Tarradellas a Madrid primero, y a Cataluña después, cerró el acierto inicial de una medida que fue muy importante para la transición política en España y cuyo verdadero artífice fue Adolfo Suárez. El presidente Tarradellas, que visitó al Rey y al presidente del Gobierno entre otras altas instituciones del Estado, iba a poner especial énfasis en que era necesario impedir ahora los errores que se habían cometido en épocas anteriores.

## El intento de frenar las preautonomías y la crisis de febrero de 1978

Restablecida la Generalidad y sometido el País Vasco a un tremendo terrorismo, el inicio de las negociaciones con los representantes de este territorio se hizo más difícil, pues no había unanimidad entre ellos. Recuerdo que estudié profundamente la génesis del problema vasco y comprobé cómo lo que había empezado siendo una reivindicación tan tradicional como la expresada en la frase «Dios y leyes viejas» a mediados del siglo XIX con las guerras carlistas, había terminado expresándose para ciertos importantes sectores radicalizados con fuerte protagonismo ciudadano, en la aspiración de una República independiente de Euzkadi marxista leninista.

Descartada la negociación directa con Leizaola, presidente del Gobierno vasco en el exilio, se pudieron al fin superar las diferencias iniciales en base a un texto aprobado por la Asamblea de parlamentarios. Debidamente autorizado por el presidente Suárez me trasladé a Vitoria, donde asistí a una reunión con la Asamblea de parlamentarios para comenzar las negociaciones.

Estas eran más difíciles que las de Cataluña, no sólo por la diferente situación de ambos territorios y la existencia de fuerzas extraparlamentarias que no deseaban ningún régimen transitorio, sino también porque en el contenido del documento se habían incluido el restablecimiento desde ya de las Juntas Generales y de los conciertos económicos, así como la incorporación de Navarra, temas todos ellos de no poca dificultad.

Tras muchas reuniones, durante varios meses, con los representantes del País Vasco (Ajuriaguerra, Benegas y Echevarría, a quien a veces sustituía Viana) se llegó al acuerdo de posponer la constitución de las Juntas Generales para después de las elecciones municipales y de constituir comisiones mixtas para proponer al Gobierno medidas para el restablecimiento de regímenes especiales de carácter foral en las provincias de Guipúzcoa



y Vizcaya, sin perjuicio de lo que determine la Constitución y de la necesaria solidaridad entre las regiones, excluyéndose la expresión conciertos económicos.

El tema de Navarra era una vieja cuestión planteada ya durante la vigencia de la Constitución de 1931 mediante la decisión de los Ayuntamientos navarros de no incorporarse al Estatuto de Autonomía por una escasa mayoría de votos. Al replantearse la cuestión en 1977 había una división entre las fuerzas parlamentarias navarras. UCD que era mayoritaria, se mostraba contraria a la incorporación y favorables a ella el PSOE y el PNV, eran así como otras fuerzas de izquierda extraparlamentarias. Los representantes parlamentarios de UCD de Navarra no asistían a las reuniones de la Comisión negociadora y los demás representantes tanto de las otras provincias como de Navarra no aceptaban fórmula alguna en la que no se estableciera la posibilidad de la libre incorporación de dicho territorio.

Basta considerar la gran extensión de Navarra y su escasa población en relación con las tres provincias vascas, para comprender el interés que para estas tiene la incorporación de aquella. Al fin se aceptó por el Gobierno el requisito del referéndum específico de los navarros para la posible incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco y junto al Real Decreto-Ley que creaba el Consejo General del País Vasco, cuyo contenido no quisieron alterar los representantes de la Asamblea de parlamentarios vascos, se dictó otro de la misma fecha en el que se regulaba el procedimiento para la posible incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco. Ambos se aprobaron tras infinidad de reuniones previas, conjuntas y separadas, de los parlamentarios, en la sesión del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 1977. Aquella madrugada Fernando Abril, Rodolfo Martín Villa y yo tuvimos reuniones con unos y otros que dejaron aclarada la cuestión. Esta volvería a reproducirse en relación con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

No es este el momento de profundizar en este espinoso problema de Navarra, pero sí quiero dejar constancia de que fue uno de los más difíciles con los que tuve que enfrentarme en mi etapa de ministro de las Regiones y uno de los que hay que sumar a los que forman la gran cuestión del País Vasco.

Mientras tanto, las Asambleas de parlamentarios de Galicia y el País Valenciano habían celebrado reuniones con el presidente del Gobierno a fin de iniciar negociaciones para establecer regímenes preautonómicos en sus respectivos territorios, autorizándome expresamente a mí para llevarlas a cabo y facultándome para iniciar también las de Aragón, Canarias y Andalucía. Todas ellas se iniciaron a lo largo del último trimestre de 1977.

Concretamente, la de Andalucía comenzó en Sevilla en los primeros días de diciembre. Los representantes de la Asamblea de parlamentarios eran Rafael Escuredo, Ignacio Huelin, Ignacio Gallego y Joaquín Navarro Estevan, incorporándose posteriormente Duarte. Aportaban un documento aprobado por la Asamblea en el que se contenía el texto del régimen preautonómico y para mí resultaba especialmente enojosa esta negociación, puesto que además de haberme pronunciado tantas veces en favor de la autonomía andaluza, tenía ahora que reducir las aspiraciones de mis compañeros. Si todo salía bien podría tener una gran satisfacción, pero si el éxito no coronaba la operación, mi fracaso político podía ser esgrimido contra mí por algún sector de la izquierda mayoritario en la Asamblea. Rafael Escuredo se sintió optimista al final de la primera reunión y acordándose de su tierra de Estepa, vaticinó que podríamos tener preautonomía para la época de los polvorones.

Cuando, después de promulgados los Reales Decretos-Leyes del País Vasco y de Navarra, en el *Boletín Oficial* del 4 de enero, se reanudó la vida política y parlamentaria, saltó un rumor por el cual se iba a producir un frenazo a las preautonomías. El rumor saltó también a los periódicos y evidentemente adquirí el convencimiento de que aquello era cierto.

El rumor era coherente con quienes estimaban que habían sido resueltos los problemas más graves y urgentes de Cataluña y el País Vasco y que los demás podían esperar a la Constitución. Era también coherente con quienes, y no eran pocos en no pocos partidos, opinaban que en la Constitución no había más remedio que establecer una autonomía plena para Cataluña y el País Vasco y todo lo más para Galicia y que en los demás territorios no podía llegarse a tanto. Se creó así una situación enormemente delicada, ya que al correr de los días habían quedado ultimadas en términos plenamente correctos las negociaciones de Galicia, Aragón y el País Valenciano. Las de Canarias y Andalucía tenían problemas que aún no estaban resueltos. Un factor importante iba a incluirse en las mismas y era la necesidad de establecer para después de las elecciones locales la presencia en los órganos de Gobierno de las preautonomías de representantes de las Diputaciones Provinciales y en su caso de Cabildos insulares en un número cuando menos igual al de parlamentarios.

Evidentemente si se llegaba a la Constitución con el sólo establecimiento de los regímenes provisionales de Cataluña y el País Vasco, había muy poderosos argumentos para incluir en aquellas dos clases de Estatutos diferentes al modo de la Constitución italiana o de los proyectos de Gran Bretaña. Por el contrario, si quedaban institucionalizados antes de la Constitución los regímenes preautonómicos en condiciones similares para todas las regiones de España, la posibilidad de implantar el otro modelo constitucional se reducía en la práctica.

Los medios de comunicación se comportaron de distinta manera. Mientras unos sacaban a relucir el costo de las autonomías, los peligros de ingobernabilidad, el que nada tenía que ver el subdesarrollo con las autonomías, el que éstas no eran verdaderamente sentidas por el pueblo sino que eran movidas por los personalismos políticos; otros, por el contrario, señalaban que ningún partido había diferenciado en sus programas la existencia de regiones privilegiadas y que el modelo de la Constitución de 1931 era contrario a la discriminación de Estatutos. Muy especialmente en las regiones en que las negociaciones estaban

pendientes, los medios de comunicación jugaron a favor de que el fenómeno no se paralizara.

Por su parte, los parlamentarios de todos los partidos que habían llevado a cabo las negociaciones se consideraban defraudados y presionaban para que el «parón» no se llevara a cabo. Personalmente pensaba lo difícil que resultaría la medida después de lo acordado en el Comité ejecutivo de UCD en orden a la generalización de las preautonomías, del preámbulo del Real Decreto-Ley sobre la Generalidad de Cataluña, de que las negociaciones habían comenzado previa reunión de las correspondientes asambleas de parlamentarios con el presidente Suárez, etc.

Por aquellos días UCD organizó un programa para la implantación y ampliación del partido que se denominó «UCD en marcha», lo que determinó que los ministros viajásemos para participar en actos en nuestras circunscripciones. A algunos de los más importantes les correspondió acudir a las regiones cuyas negociaciones se encontraban pendientes y tuve ocasión directa de comprobar el costo de la operación proyectada.

A finales de febrero de 1978 se produjo la dimisión del ministro de Economía Enrique Fuentes Quintana, lo que dio lugar a una minicrisis en algún otro Ministerio. Pensé que si la operación de frenar las preautonomías quería llevarse a cabo era una buena ocasión para cesar al ministro que las había negociado. Algún sector de la prensa incluyó mi nombre entre los que podían quedar afectados por la crisis.

Una mañana el presidente Suárez me llamó por teléfono para explicarme el alcance de la remodelación y para confirmarme en mi puesto. Después de hacerlo me dijo que, no obstante, podía disponer para mí de un alto cargo de la organización de Estado, lo que me comunicaba para el supuesto de que me interesara, ya que con posterioridad tal vez no hubiera ocasión tan propicia. Agradecí al presidente tanto la confirmación como el ofrecimiento, indicándole que quedaba a

su disposición pero que en el caso de cesar en el Ministerio prefería, en aquella coyuntura, quedar exclusivamente como parlamentario por Sevilla.

Producida la crisis, Fernando Abril Martorell, que venía ocupándose como vicepresidente tercero de los asuntos políticos, pasó a desempeñar con rango de vicepresidente segundo el Ministerio de Economía, sustituyendo a Enrique Fuentes Quintana. Yo continué como ministro para las Regiones y el presidente Suárez anunció a principios de marzo que se debatirían en un próximo Consejo de Ministros las preautonomías cuyas negociaciones estaban terminadas.

Para dar idea de las tensiones que originan los temas autonómicos hay que recordar que un gran número de los parlamentarios gallegos amenazaron con no acudir a la votación de una importante ley en el Pleno del Congreso si el régimen de Galicia se aprobaba en la misma sesión del Consejo de Ministros que los demás que ya estaban ultimados. Basta leer el Boletín Oficial del Estado para comprobar que el Real Decreto Ley sobre Galicia se aprobó en el Consejo de Ministros del 10 de marzo, fecha en que por la tarde se reunió el Gobierno, y los de Aragón, País Valenciano y Canarias se aprobaron en la Sesión del Consejo de Ministros del 11 de marzo, en que también se celebró sesión del Consejo. De esta manera se dio satisfacción a los representantes de Galicia.

Con tales acuerdos se superó uno de los momentos más difíciles e importantes que viví en el Ministerio para las Regiones. A pesar de la satisfacción que aquello me produjo no puedo ocultar también el disgusto que me ocasionó el que la preautonomía de Andalucía no hubiera podido entrar en el orden del día de aquel Consejo de Ministros. Habían surgido dificultades en la negociación que no pudieron remontarse, por lo que no fue posible incluir el proyecto de Real Decreto-Ley en aquella ocasión.

Superado aquel crítico momento, el resto de los regímenes preautonómicos o de autonomía provisional, como otros preferían denominarlos, el resto de las regiones fueron negociando conmigo sus propias normas hasta cerrar en lo po-

sible un mapa regional de España por consenso entre el Gobierno y los partidos políticos parlamentarios implantados en cada territorio. Creo que resultó un mapa regional adecuado, ya que el intento había fracasado no pocas veces entre nosotros. Quedaron pendientes, además de Navarra, cuya fórmula de incorporación se incluyó en la Constitución, Logroño, Santander y León que aun teniendo prevista y determinada la fórmula de su incorporación a la región de Castilla-León, decidieron posponerla pues las dos primeras, con el nombre de La Rioja y Cantabria, respectivamente, aspiraban a convertirse en Comunidades autónomas uniprovinciales. El Gobierno consideró que el tema podía prejuzgar la Constitución y prefirió que tal pretensión quedara pendiente, en su caso, para después de la promulgación de aquélla. Quedó pendiente también el territorio de Madrid y provincia, puesto que había posiciones encontradas con respecto a su futuro autonómico. Frente a quienes estimaban que debía constituirse como Comunidad autónoma en sí misma, como capital de la Nación, otros preferían su incorporación a la región de Castilla-La Mancha. En el régimen preautonómico de ésta quedó prevista la fórmula de la posible incorporación de Madrid a la región de Castilla-La Mancha.

Examinado en su conjunto, el sistema de preautonomías no creó graves problemas en el periodo de la transición, muy al contrario creo que ayudó a pasar sin crispaciones una coyuntura difícil que se hizo más larga de lo previsto por el tiempo que tardó en aprobarse la Constitución. En parte fue hijo de compromisos adquiridos antes de las elecciones del 15 de junio y pienso que el haberlo limitado tan sólo, como se intentó, a las nacionalidades históricas hubiera producido no pocas tensiones adicionales. Las preautonomías no suponían otra cosa que la iniciación de la descentralización administrativa sin transferencias normativas de parte del Estado a los órganos preautonómicos.

Además del mapa regional de España logrado en este período, queda una experiencia enriquecedora y aleccionadora que también se inició en este tiempo: la de las transferencias de servicios del Estado a las regiones. Complejísima cuestión en la que se pone de relieve la resistencia de los Ministerios, por una parte, y

el afán de conseguir el máximo por parte de los representantes de los territorios en las comisiones-mixtas. La determinación de las competencias concretas a transferir, la de los créditos correspondientes, la de los locales y muy especialmente la de los funcionarios y su régimen jurídico eran arduas cuestiones que requerían criterios globales que afectaban a la organización del Estado, muy especialmente en relación con las restantes competencias que no eran transferidas.

Sería injusto que no mencionara aquí los nombres de Luis Cosculluela y Santiago Muñoz Machado que, desde sus respectivos cargos, formaron un excelente equipo que trabajó eficazmente en esta difícil tarea. También lo sería si omitiera el de Miguel Sánchez Montes de Oca que, con el rango de subsecretario, organizó desde la nada todo aquello que terminó convirtiéndose en un Ministerio. Fernando Bergasa colaboró con lealtad y eficacia en las relaciones con las entidades preautonómicas.

Sí quiero, finalmente, salir al paso de una afirmación que he visto formulada con frecuencia. La extensión de las preautonomías primero y de las autonomías después no fue, como se ha dicho, un intento artificial de generalización para degradar las de Cataluña y el País Vasco, sino el ejercicio de un derecho que la Constitución reconoce y garantiza a los pueblos de España. Cuando yo, como andaluz, quiero autonomía para mi tierra no lo hago con la finalidad de degradar la autonomía de otras partes de España, sino con la convicción de que intento algo que puede ser bueno para Andalucía. Pienso, por el contrario, que cuando alguien me impide ejercitar en Andalucía un derecho cuyo ejercicio favorecen en otras partes de España, a la que están degradando es a Andalucía.

## La creación de la Junta de Andalucía

La bienintencionada y optimista expresión de Rafael Escuredo de que tendríamos preautonomía andaluza para los polvorones de 1977, no pudo confirmarse

en la práctica. El deseo de que los representantes de las Diputaciones provinciales estuvieran presentes en los órganos de la Junta de Andalucía, tanto para prestarles un soporte administrativo como para compartir con los parlamentarios el protagonismo en el seno del organismo regional, iba a sumar dificultades a las no siempre fáciles negociaciones preautonómicas en las que, junto a los intereses regionales, se tienen presentes los intereses del partido.

Antes hubo que resolver dos delicadas cuestiones: una, la planteada por algún parlamentario sobre la incorporación de Almería a la Junta de Andalucía, que me obligó a celebrar reuniones para superar el problema. Otra, la planteada por otro parlamentario por sugerencia de un miembro del Gobierno, en relación con las dos Andalucías. Mi conversación con el compañero de Gabinete dejó expedito el camino en aquella ocasión.

Dado el tamaño de Andalucía y el gran número de provincias que la forman, la representación de todas y cada una de aquellas venía a dar un tamaño inusitado al órgano de gobierno regional. Por si fuera poco, como todavía no se había aprobado la Constitución, ni celebrado las elecciones municipales, los representantes de las Diputaciones no procedían del nuevo régimen democrático y su presencia en el organismo preautonómico venía a cambiar las proporcionalidades de las elecciones del 15 de junio, que servían de base para determinar el porcentaje que a cada partido correspondía en el gobierno autonómico provisional.

La negociación alcanzó un punto esencialmente delicado cuando, habiéndose llegado a un texto aceptado por la comisión negociadora, se modificó unilateralmente por la comisión permanente de la Asamblea de parlamentarios y se sometió a la aprobación del pleno de la Asamblea un texto distinto de negociado conmigo. El nuevo texto fue aprobado incluso con los votos de UCD. En aquella situación no faltó quien públicamente hablara de sacar la gente a la calle si el Gobierno no aceptaba el texto aprobado por la Asamblea.



Todo ello coincidía con el período del llamado *frenazo de las preautonomías* y fue la causa de que el régimen preautonómico de Andalucía no pudiera llevarse al Consejo de Ministros del 11 de marzo.

Superado favorablemente aquel Consejo de Ministros, me concentré especialmente en el tema de Andalucía y en las demás regiones cuyos parlamentarios habían comenzado ya las negociaciones o deseaban iniciarlas. Recuerdo que en la Semana Santa de 1978 pensé en la posibilidad de crear dos órganos de gobierno en el régimen de Andalucía para que todas las Diputaciones pudieran estar presentes en el más amplio y tan sólo una representación del conjunto de ellas estuviera en el Comité permanente, que sería el órgano normal de gobierno. Por otra parte y en orden al número de representantes de aquellas, había que distinguir entre el momento en que estábamos y el posterior a las elecciones locales en que aquel aumentaría hasta llegar a ser equivalente al de parlamentarios.

Tan pronto llegué a Madrid, hablé con Rodolfo Martín Villa, ministro del Interior, y organizamos una comida con los ocho presidentes de las Diputaciones de Andalucía. Debo reconocer que aquella reunión fue decisiva para superar tan difícil momento, y que tanto el ministro como los ocho presidentes estuvieron propicios a mis planteamientos en base a la enorme extensión de Andalucía, lo que aconsejaba la existencia de dos órganos de gobierno.

Quedaba, no obstante, que lo aceptaran los parlamentarios representantes de la Asamblea, ya que mi plan modificaba sustancialmente el documento aprobado por aquélla. Confiaba, no obstante, en que llegáramos a un acuerdo, pues mi propuesta incluía nuevos elementos positivos para la negociación.

Miguel Sánchez Montes de Oca provocó hábilmente una nueva reunión con los parlamentarios andaluces en la que el representante comunista Ignacio

Gallego se mostró favorable a mi propuesta, así como Ignacio Huelin, representante de UCD. Evidentemente comprobamos que Rafael Escuredo, representante del PSOE, a pesar de su buena voluntad, no traía facultades para aprobar la propuesta, por lo que formuló las consiguientes reservas. No obstante, el planteamiento había cambiado básicamente, ya que de una posición de toda la Asamblea contra el Gobierno, habíamos pasado justamente a la contraria: todos con el Gobierno menos el PSOE, que se reservaba la contestación. Recuerdo el buen humor de Ignacio Gallego cuando, recriminado por el cambio de postura, contestó que su partido, que no era marxista leninista, sabía cambiar de actitud democráticamente cuando le ofrecían razones y argumentos para ello.

Celebramos nuevas reuniones en las que los diversos matices fueron expuestos aproximándose las distintas posiciones. Por mi parte informaba a Rodolfo Martín Villa, de quien, como ministro de Interior, dependían las Diputaciones.

En una cena con los representantes de la Asamblea de parlamentarios que celebramos en el mismo lugar en que días antes tuve otra con el ministro del Interior y los presidentes de las Diputaciones andaluzas, llegamos a un acuerdo que ellos se comprometieron a elevar al pleno de la Asamblea. Esta se celebró y aprobó la propuesta. Yo informé de todo al presidente Suárez quien me autorizó a incluir el tema en un próximo Consejo.

Por fin y previo informe preceptivo de la Comisión correspondiente de las Cortes, el Gobierno aprobó el día 19 de abril, en plena Feria de Sevilla, el Real Decreto-Ley 11/1978 por el que se regulaba el régimen preautonómico para Andalucía.

Un mes después, el 27 de mayo, en Cádiz, en un acto solemne al que asistieron la Asamblea de parlamentarios, los gobernadores civiles y presidentes de Diputaciones andaluzas, líderes nacionales de los grandes partidos, Mari Ángeles Infante, hija de Blas Infante, y numerosísimo público que abarrotaba el salón re-

gio de la Diputación gaditana, quedaba constituida la Junta de Andalucía en un acto que tuvo el honor de presidir y clausurar. Plácido Fernández Viagas fue elegido el primer presidente de la Junta. Atrás quedaban muchas horas de gestiones y reuniones para que todo aquello fuera posible y por delante un futuro para conseguir la autonomía en el que la Junta estaba llamada a asumir un importante papel. ■



Manuel Clavero, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla en el curso 1966-1967, junto con Rafael Escuredo, por aquel entonces delegado de los estudiantes de dicha facultad.

---

## Capítulo 4

# Andalucía en la encrucijada de la Constitución

---

## La Constitución y la organización territorial del Estado

C

ualquier Constitución moderna ha de abordar el tema crucial de la organización territorial del Estado, esto es, el de la forma de articularse éste con las distintas entidades públicas territoriales que van a coexistir en el mismo espacio. De aquí que una Constitución sea de gran interés no sólo para los ciudadanos de una nación sino también para los distintos territorios que la conforman.

Con esta conciencia todos los andaluces estábamos preocupados por el futuro de Andalucía y de España al plantearse

decididamente en la campaña de las elecciones del 15 de junio de 1977 la necesidad de promulgar una nueva Constitución.

Una de las grandes quiebras de nuestra Historia es precisamente la cantidad de Constituciones que hemos soportado, lo cual es exponente de que los españoles desde el siglo XIX no sólo cambiamos de gobernantes sino de sistemas políticos y que éstos son esencialmente distintos del que les precedió. Los españoles de más de sesenta años han vivido cinco regímenes políticos. Resulta entristecedor pensar que una de las naciones más antiguas del mundo y que más gestas universales ha protagonizado no haya conseguido aún consolidar, por encima del protagonismo de las personas, un régimen político.

Por ello a los españoles de 1976 nos tocó afrontar la tarea de hacer una nueva Constitución. Era evidente que, una vez más, el nuevo sistema político iba a ser esencialmente distinto del que venía a suceder y que ello iba a ocurrir también, y muy especialmente, con el tema de la organización territorial del Estado. Al respecto, y como exponente de lo que digo, recordaba cómo en el régimen anterior la palabra *regiones* tenía una connotación peligrosa, porque podía afectar a la unidad nacional, mientras que hoy, en un sentido peninsular, pocos quieren usar para su tierra esa palabra por estrecha, reaccionaria y conservadora y prefieren la denominación de nacionalidad.

En este terreno hemos tenido fundamentalmente Constituciones centralistas en las que con el Estado sólo coexistían provincias y municipios. La de 1812 ya anunciaba una nueva división del territorio que llevó a cabo Javier de Burgos en 1833, inspirándose parcialmente en los departamentos franceses. Hemos tenido federales como la de la Primera República de 1883, y no nos faltó la autonomista de 1931 en la que, junto a un Estado integrado, únicamente soberano, coexistían regiones autónomas además de provincias y municipios. El régimen nacido de la guerra civil fue además de unitario, centralista y uniformista.

## Andalucía ante la Constitución de 1978

En Andalucía, en las campañas electorales de 1977, en las generales y municipales de 1979 y en la del referéndum constitucional, siempre se defendió por la casi totalidad de los partidos que la autonomía no fuera sólo para algunos territorios, que Andalucía aspiraba a la posibilidad de una autonomía en pie de igualdad con la de vascos y catalanes y que la Constitución debería regular y aplicar un sistema solidario de autonomías.

Cada una de estas campañas tenía una especial significación de cara a la Constitución, ya que la de 1977 suponía un compromiso sobre su elaboración, la del referéndum constitucional a finales de 1978 fue en defensa de aquélla en el sentido de que posibilitaba tal aspiración, la de las elecciones generales de marzo de 1979 en cuanto a la aplicación de la misma y la de las municipales de 1979 en cuanto a la puesta en marcha de la iniciativa autonómica, si bien en esta última algunos partidos fueron cautos al no precisar por qué vía constitucional discurriría la autonomía.

He dicho anteriormente, y repito ahora, que la cuestión de la autonomía había despertado interés y expectación en Andalucía, que en los mítines el público mostraba entusiasmo ante el tema autonómico y que el nacimiento de varios partidos de obediencia andaluza había contribuido a la formación de dicho interés. El propio proceso de las preautonomías y de creación de la Junta de Andalucía colaboraron al mismo. Aunque otra cosa se diga interesadamente, no siempre hubo demagogia en esta cuestión, porque fuimos muchos los políticos que proclamamos que la autonomía no iba a resolver los problemas de la noche a la mañana, pero que constituía una esperanza frente a cinco siglos de centralismo y que, bien regida, podría ser un excelente instrumento para luchar contra nuestros males.

En este sentido quiero recordar los murmullos que se oyeron entre el público que asistía en Cádiz a la constitución de la Junta de Andalucía, cuando dije que

nuestros males no se iban a corregir con la autonomía ni en cinco días, ni en cinco meses, ni en cinco años y cómo se transformaron en una ovación cuando añadí que tampoco se habían arreglado en cinco siglos de centralismo.

El tema de la autonomía había ido calando en el pueblo y por ello había interés en relación a cómo la Constitución regularía este asunto.

## El largo camino hasta el título VIII

Esta expectación estaba más que justificada, porque con razón se ha dicho que la nota más sobresaliente de la Constitución de 1978 es precisamente la de configurar un Estado de autonomías. La expectación estaba más que justificada, como demuestra el hecho de retrasar el tema de la autonomía en los debates de la ponencia constitucional por ser el de más dificultad para el consenso. Baste recordar como en la Constitución de 1931 la autonomía regional se abordaba en los primeros artículos, mientras que en la de 1978 se regula al final de la misma.

Descartado el modelo centralista, así como el federal, la ponencia constitucional podía regular la autonomía, dentro del marco de la única soberanía del pueblo español y de España como patria común de todos los españoles, bajo dos modelos posibles: el Estado regional o el Estado regionalizable.

El más claro modelo de Estado regional es Italia, que bajo un Estado unitario en cuanto a la soberanía, impone en la Constitución de 1947 el principio regional definiendo el número, el nombre y los límites de cada una de ellas. En cuanto modelo establecido preceptivamente en la Constitución, el Estado conduciría a través de leyes generales la implantación, las elecciones y diversos aspectos del régimen de las regiones sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos singulares de cada una de ellas.



Partiendo del mismo principio del Estado unitario e integrado en cuanto a la soberanía única, el modelo de Estado regionalizable supone concebir la autonomía más como un derecho que como una imposición constitucional. Suele ocurrir en estos casos que la Constitución no impone el establecimiento de las regiones, ni las enumera, ni las delimita territorialmente, sino que deja a la libre iniciativa de sus representantes, previo acotamiento del territorio respectivo, la puesta en marcha del proceso de creación de las mismas. Un ejemplo de este modelo es el de la Constitución española de 1931, en la que la iniciativa para el establecimiento de las regiones autónomas quedaba a la voluntad de los Ayuntamientos correspondientes. Como es sabido, en 1936 solo Cataluña (1932) y el País Vasco (1936) consiguieron Estatutos de autonomía, y Galicia lo plebiscitó sin que diera tiempo a la aprobación por el Congreso. En otras regiones se trabajaba en la preparación del Estatuto.

Hubo un momento durante el proceso de elaboración de nuestra Constitución en que se pensó en la posibilidad de un Estado regional. Las dificultades eran, sin embargo, muchas, ya que tan solo el hecho de que una provincia figurara adscrita a una u otra región podía producir no pocos rechazos en el referéndum constitucional. De otra parte, la conducción del proceso autonómico podía ser de manera muy distinta en un Estado regional o en uno regionalizable, ya que en este último la intervención de los partidos a través de los alcaldes y concejales, así como de los parlamentarios, puede ser muy sensible y tan sólo el acuerdo sobre el territorio regional puede crear no pocos problemas. El conjunto de estas consideraciones, así como el antecedente de la Constitución de 1931, terminaron inclinando la balanza a favor del modelo de Estado regionalizable, si bien con la posibilidad del establecimiento obligatorio de la autonomía a través de una ley orgánica, como regula el artículo 144 de la Constitución. Para España y para Andalucía el precepto encierra la posibilidad de un Estatuto para Gibraltar.

## Andalucía ante un grave peligro: la Constitución consagraría dos clases de Estatutos

Con independencia del modelo a seguir en la Constitución, había otra cuestión de enfoque que resultaba capital. ¿Qué era lo que se pretendía resolver con la regulación de las autonomías? Para muchos, más que implantar un modelo racional, de lo que se trataba era de resolver un problema pendiente en nuestra historia, sin cuya satisfactoria regulación difícilmente podría implantarse la democracia con el asentimiento general. Se trataba de afrontar y resolver el problema catalán y el problema vasco. Lo demás era artificial y podría en todo caso resolverse con una Mancomunidad de Diputaciones.

Jamás olvidaré lo que ocurrió en el «triciclo» de UCD, órgano informal que incluía a miembros del Gobierno, a miembros del partido y a miembros parlamentarios. Realmente estaban presentes las personas más importantes de UCD. Se trataba de una reunión relacionada con la regulación de las autonomías en la Constitución. El presidente Suárez me concedió la palabra para que actuase como ponente en mi cualidad de ministro para las Regiones. Terminada la exposición, señaló que había estado presidida por el principio de igualdad de trato a todas las regiones, pero que cabían otras soluciones.

Seguidamente, concedió la palabra a Miguel Herrero de Miñón, miembro de la ponencia constitucional, que prácticamente actuó como ponente en aquella sesión. Su intervención fue una defensa de que la Constitución no podía dar el mismo trato a todas las regiones y que era imposible dar a todos lo que era necesario dar a catalanes y vascos. Podría llegarse a una imposibilidad de gobernar al país. A continuación se abrió un amplio debate en el que hubo un asentimiento general a dicha tesis con mi expresa reserva. Se elaboró un documento en el que se establecía un régimen de amplia autonomía para Cataluña, el País Vasco y no recuerdo bien si también se incluyó a Galicia, y un régimen de Mancomunidad

de Diputaciones para el resto de las regiones. Los casos de Italia con la diferencia entre regiones de Estatuto especial y regiones de Estatuto ordinario y el de Gran Bretaña con regímenes especiales para Escocia y Gales se argumentaban como precedentes justificadores de la distinción constitucional.

Al día siguiente estaban convocados los parlamentarios en un hotel de Barajas, para darles a conocer el documento, lo que hizo Salvador Sánchez Terán. Se produjo un rechazo casi total de los asistentes y el proyecto quedó desestimado. En su lugar se elaboró otro por los parlamentarios, previo nombramiento de una comisión que me llamó para colaborar con ella. Todavía guardo en mi poder una copia del documento que se redactó y que luego aprobaron los parlamentarios.

Debo resaltar la brillantez y eficaz intervención que tuvieron los parlamentarios andaluces y los de otras regiones, pues cuando aquí hablo de Andalucía lo hago expresamente por tratarse de mi región y de un libro sobre ella, pero mi intervención favorable a la generalización de las autonomías era pensando en todas ellas. No fue aquella la única reunión de parlamentarios que se celebró sobre dicho tema, pues también recuerdo otra en un hotel de Puerta de Hierro en la que también los andaluces, entre otros, se opusieron abiertamente al intento de una dualidad de Estatutos de autonomía en la Constitución.

Los argumentos empleados fueron varios y entre ellos la falta de antecedentes en la Constitución de 1931, el peligro de aumentar las diferencias de nivel entre unas regiones y otras al otorgarse un verdadero poder político a las de más alto nivel y negárselo a las subdesarrolladas. Finalmente, se invocaba también el riesgo de cara a un referéndum de que en muchas regiones se votará en contra de la Constitución, cuando ningún partido había establecido en sus programas esta dualidad de estatutos.

Opiniones parecidas en favor de esta dualidad estatutaria en la Constitución fueron también publicadas por líderes de otros partidos.

## Rechazo del intento y aceptación de una vía intermedia: el origen del artículo 151 de la Constitución

Al aproximarse el fin de los trabajos de la ponencia constitucional se replanteó nuevamente la cuestión, renunciándose por los defensores de la dualidad de Estatutos a su tesis y aceptándose un marco único en la Constitución con igualdad de techos de competencias para todas las Comunidades autónomas. A cambio se estableció un principio de gradualidad en el acceso a la autonomía. En primer lugar irían por un procedimiento abreviado las Comunidades autónomas que al amparo de la Constitución de 1931 hubieran plebiscitado afirmativamente su Estatuto de autonomía. En segundo lugar, accederían las demás y una vez que se cumplieran los requisitos de la iniciativa autonómica después que se renovaran los Ayuntamientos y Diputaciones. En el acceso había dos fases: una en la que las competencias serían establecidas expresamente en la Constitución y otra después de cinco años en la que se podría alcanzar la autonomía plena. Cabría también el acceso directo a una autonomía plena con requisitos más rigurosos.

Un examen minucioso entre la autonomía plena y la del artículo 143, tal como ha quedado plasmada en la Constitución, conduce a la conclusión de que la diferencia no es sólo de procedimiento, sino que también puede resultar de contenido. Las competencias son distintas en uno y otro caso; el artículo 143 no establece cuáles sean los órganos de la Comunidad autónoma, a diferencia de la plena en la que los órganos institucionales aparecen constitucionalmente establecidos, siendo una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal; un Consejo de gobierno con facultades ejecutivas y administrativas, y un presidente, elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey. Por otra parte, la Constitución sólo permite, sin comprometerlo, el paso a la segunda fase después de los cinco primeros años. Ello quiere decir que si los partidos mayoritarios se oponen no se pasará de la primera a la segunda fase. Junto a ello, las diferencias de pro-

cedimientos son también muy importantes en cuanto que, en la autonomía de artículo 143, el Estatuto se aprueba sin previa negociación y sin referéndum, por lo que el Estatuto puede venir impuesto por la mayoría en el Congreso y en el Senado, que puede ser de signo político diferente al de la Asamblea regional que elaboró el Estatuto.

La posibilidad de acceder directamente a la autonomía plena establecida en el artículo 151 de la Constitución sin esperar cinco años fue sugerida por mí. A nivel de UCD recuerdo que redactamos el precepto, un domingo por la tarde, Miguel Herrero de Miñón y yo. Se trataba, en definitiva, de que la diferencia en el acceso a la autonomía establecida en la Constitución se matizara cuando hubiera una rotunda voluntad autonómica en la Comunidad autónoma. En nuestra redacción originaria el porcentaje de Ayuntamientos requerido para solicitar la iniciativa autonómica era mayor. Sin embargo, era menor, sólo el cuarenta por ciento, el de electores que debían votar afirmativamente para ratificar la iniciativa de los Ayuntamientos. La exigencia del requisito de una Ley Orgánica establecido en el artículo 151 se incluyó luego por sugerencia de Fernando Abril Martorell.

La redacción final de la ponencia constitucional rebajó el número de Ayuntamientos a tres cuartas partes y aumentó a la mayoría absoluta de electores el porcentaje de votos afirmativos necesarios para ratificar la iniciativa municipal.

No sabía yo entonces que Andalucía sería la primera región que iba a cumplir los requisitos de la iniciativa municipal por el artículo 151 de la Constitución y que se iba a producir una fecha esencial para su historia con el referéndum del 28 de febrero de 1980. Tampoco podía saber entonces que con la redacción originaria del precepto, Andalucía había superado en todas y cada una de sus provincias unas exigencias que no se le impusieron jamás a ninguna otra región.

## Las Haciendas regionales y la solidaridad con los territorios subdesarrollados

Una cuestión fundamental era la de la regulación de las Haciendas regionales. Para Andalucía y demás territorios subdesarrollados una ausencia de regulación en tan importante materia o una regulación insolidaria podría conducir a aumentar las diferencias ya profundas entre unas regiones y otras de España. Esto lo dijimos en el Congreso del PSLA y en las campañas electorales de 1977 y 1979.

El tema es capital por cuanto en España, a diferencia de otros países, las Comunidades con más tradición autonómica tienen niveles socioeconómicos inferiores a las demás. Entre nosotros no podemos olvidar que tras los sentimientos autonómicos exteriorizados en banderas, símbolos, culturas, lengua propia, vienen las finanzas con el deseo de conseguir, a través de la autonomía, mayores gastos e inversiones de la Hacienda en el territorio correspondiente a cuyo efecto se invocan los porcentajes que el Estado recauda y gasta en el mismo. En nuestro sistema fiscal unitario e integrado, infinidad de ingresos pagados por los miembros son recaudados en otras. Así ocurre con el tráfico de empresas, sociedades, dividendos de acciones, etc., que se recaudan en el domicilio central de las grandes empresas bancarias e industriales que no suelen estar en las regiones subdesarrolladas. Por contra, los productos agrícolas característicos de Andalucía y otras regiones subdesarrolladas no tienen un régimen fiscal equivalente a los productos industriales.

Nuestro más inmediato precedente era la Constitución de 1931, que carecía de regulación sobre el tema capital de las Haciendas de las regiones, quedando su regulación a la negociación del Estatuto. Es necesario comprender que cada Estatuto de autonomía no es un problema que sólo atañe a la nacionalidad o región correspondiente y al Estado, sino que, por el contrario, afecta también a todos los pueblos de España.

La Constitución iba a consagrar el principio de solidaridad entre las regiones en su artículo 2 y en el 138, decidiéndose en éste que el Estado garantiza la realización del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Éramos muchos los que deseábamos que tales palabras se convirtieran en técnica incorporando a la Constitución una regulación solidaria de las Haciendas de las Comunidades Autónomas. Encargue a mis servicios del Ministerio que elaborasen un proyecto y pedí a mi compañero parlamentario por Sevilla, Jaime García Añoveros, que me preparase otro. Cuando los tuve en mi poder celebramos una reunión los equipos del Ministerio de Hacienda y el mío, que presidimos Francisco Fernández Ordóñez y yo. El texto que finalmente elaboramos en aquella reunión lo pasamos a la ponencia constitucional para que se incorporara a la Constitución.

La redacción de los artículos 156, 157 y 158 de aquélla, aun siendo muy general, contiene elementos de solidaridad que han de tenerse en cuenta en la elaboración y aprobación de los Estatutos. Especialmente la previsión de una Ley de financiación de las Comunidades Autónomas y la constitución de unos fondos de solidaridad regional quedaron consagrados constitucionalmente.

Como ministro para las Regiones encargué a los profesores Jaime García Añoveros y Javier Lasarte Álvarez el texto para una Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas inspirado en el principio de solidaridad. Antes de que la Constitución entrara en vigor, tuve la satisfacción de entregar personalmente al presidente Suárez, junto a dicho proyecto, otros cinco que desarrollaban la Constitución en materia de autonomía. Pienso que en la tramitación de aquellos y otros textos legales, junto al necesario pacto con los partidos políticos sobre el calendario de elaboración, aprobación y ejecución de los Estatutos de autonomía, estaba el secreto de la política que debía guiar el proceso autonómico después de la Constitución. Fue una pena que el PSOE entrara en situación crítica tras su Congreso de la primavera a raíz de las elecciones municipales.









Manuel Clavero Arévalo encabezando en Málaga la manifestación en defensa de la democracia, la libertad y la constitución (27 de febrero de 1981).



## Segunda parte

# Andalucía ante la encrucijada de la autonomía

---

C

uando los andaluces nos situamos ante la encrucijada de la autonomía, nos asaltan las dudas y problemas. Para algunos la cuestión empieza por el concepto mismo y en este sentido conviene recordar que la autonomía supone, dentro del marco de la Constitución y de la soberanía y unidad de España, el reconocimiento político de la personalidad de Andalucía, el establecimiento de instituciones democráticas propias de Andalucía que extienden su jurisdicción a todo su territorio, la transferencia de servicios, de competencias y atribuciones que antes realizaba el Estado en Andalucía, la existencia de una Hacienda regional que sirva para financiar el funcio-

namiento de todo lo anterior. En resumen, la autonomía supone una capacidad de autogobierno para nuestra tierra y para nuestros hombres.

Se dice, con frecuencia, que no estamos preparados para autogobernarnos y que no tenemos una clase política en condiciones para regir la autonomía. No debo ser yo quien dictamine sobre si los políticos andaluces estamos o no preparados para responsabilizarnos de la autonomía. Sí me temo que estemos ante un argumento que tiende a retrasar el establecimiento de la autonomía, pues si vamos a esperar a que estemos preparados y no se ejercita el gobernante, puede ocurrir que no lo estemos nunca.

En definitiva, es lo mismo que negar la posibilidad de la democracia entre nosotros porque no estamos preparados para ella. Evidentemente estamos ante el nacimiento de una clase política que en buena parte es nueva a nivel de Estado y de Andalucía, pero esa clase es consciente de lo que tiene que aprender. Las ocasiones se presentan y no se pueden desperdiciar. Si los andaluces están preparados para regir los Ayuntamientos y Diputaciones, para ser parlamentarios, directores generales o ministros, por qué no lo van a estar para organizar y regir la autonomía.

Ya Ortega y Gasset criticó el error que supone confundir la capacidad de autogobierno con el tener una lengua propia:

En España, como sabéis, hay la creencia de que las regiones que tienen lengua propia tienen una capacidad superior de autogobierno que justificaría darle un techo más alto en su Estatuto, cuando en realidad, tener una lengua propia no implica en modo alguno, ni tiene nada que ver, con la capacidad de autogobierno. Hay regiones que tienen lengua propia y probablemente tienen una capacidad de autogobierno y hay regiones que tienen lengua propia y jamás han tenido instituciones autonómicas.

Se dice, también, que la autonomía va a costar dinero y con ello, a veces, no se tiene en cuenta que los servicios y actividades que se van a organizar y regir desde Andalucía son servicios que ya se vienen prestando desde Madrid y que al traspasarse a Andalucía tales responsabilidades se traspasarán también los créditos y funcionarios que lo rigen. No se trata de gastar más, sino de administrar mejor y de distribuir mejor mediante una Hacienda solidaria. Es evidente que quienes organicen nuestra autonomía deberán tener muy en cuenta las exigencias de una recta y ejemplar administración. Precisamente los vascos, que han tenido siempre singularidades administrativas en sus territorios históricos, coinciden en que la autonomía supone administrar mejor que cuando administran desde Madrid.

Naturalmente el establecimiento de una autonomía exigirá gastos en cuanto a las instituciones nuevas como pueden ser la Asamblea o el Consejo de gobierno. A los vascos y catalanes no les parece mal que para su mejor gobierno se gaste en el funcionamiento de instituciones propias. Creo que a los andaluces la financiación de órganos representativos que expresen la voz de Andalucía allí donde deba oírse, puede resultar muy beneficioso.

La autonomía andaluza plantea problemas de contenido y de procedimiento y aunque sea imposible abordarlos todos ahora y aquí, sí quisiera aprovechar la ocasión para mostrar algo de lo que he aprendido sobre ellos durante estos años.

Es evidente que la autonomía andaluza presenta los elementales riesgos de todo cambio, pero nuestra realidad no es lo suficientemente grata para resistirse a los cambios. La ley no debe dictarse para conservar lo que existe, sino sólo lo bueno que existe y para innovar y mejorar lo necesario. Siglos de centralismo han servido para que Andalucía vaya quedándose atrás en relación con otros pueblos de España. La autonomía es, cuando menos, una esperanza. ■



Manuel  
Clavero en  
el acto de  
constitución  
de la Junta de  
Extremadura.

---



## Capítulo 5

# El territorio de Andalucía

---

**La región más grande de España es mayor que varias naciones europeas**

L

os 87.300 km<sup>2</sup> que forman Andalucía ocupan todo el sur de España y están bañados por dos mares; en su superficie, la única parte de nuestra nación en la que no ondea la bandera nacional ni nuestra bandera andaluza: Gibraltar.

Con una posición estratégica excepcional, supera en superficie a Bélgica (30.000 km<sup>2</sup>), Holanda (32.000 km<sup>2</sup>), Irlanda (70.000 km<sup>2</sup>) y Suiza (41.000 km<sup>2</sup>), y en relación con el resto de España ocupa el 17 por 100 del territorio nacional. Su población, de más de seis millones de habitantes, otorga un fuerte peso a la región.

Esta gran dimensión de Andalucía ofrece ventajas e inconvenientes. La unión de los parlamentarios andaluces en el Congreso y en el Senado por su número sería una fuerza política muy poderosa. A veces, la disciplina de partido impide que ello ocurra. De otra parte, el peso de Andalucía en unas elecciones generales es grande y ello le da a nuestra región un protagonismo político importante.

Es evidente también que este gran tamaño ocasiona no pocos problemas. Uno, el del desigual sentimiento autonómico en algunas partes de Andalucía, que suelen ser las más alejadas, aunque ello ocurre también en regiones más pequeñas. El tamaño y las malas comunicaciones dificultan la conexión y ello favorece la tendencia centrífuga, que, unida a veces a los personalismos, busca la creación de dos Andalucías.

La gran extensión de Andalucía obliga a crear un modelo de autonomía bien diferente al de Cataluña y el País Vasco, que son los más conocidos entre nosotros. De ello me ocuparé más adelante, por lo que aquí diré tan sólo que si la autonomía es la distribución territorial del poder, en Andalucía la autonomía no puede consistir en trasladar el poder desde Madrid a cualquier punto de ella, sino que la autonomía tiene que acercar el poder a las distintas partes de nuestra tierra.

Este gran tamaño de Andalucía produce también diversidades intrarregionales, pues junto a una densidad demográfica media de 70 habitantes por km<sup>2</sup> existen zonas costeras en Cádiz y Málaga con más de 115 habitantes por km<sup>2</sup> y zonas de sierra en Huelva con 25.

Andalucía es fronteriza con Portugal en la provincia de Huelva y es la única región de Europa y de España fronteriza, a través del Estrecho, con el continente africano. La situación geográfica da a Andalucía una importancia estratégica y política de primera magnitud.



## Las dos Andalucías

Puestos a buscar diferencias internas dentro de Andalucía, podríamos buscar dos, tres o cuatro Andalucías, pero este juego encierra el peligro de que en la búsqueda de tantas Andalucías vayamos a perder la única y universal Andalucía.

A veces da la sensación de que en el intento de las dos Andalucías anida, bien una rivalidad capitalina o un afán de protagonismo personalista, o bien la manipulación centralista para poner trabas a la autonomía de la auténtica Andalucía. Siempre he dicho que tan mezquino es defender la unidad de Andalucía para defender la capitalidad de Sevilla, como defender la existencia de dos Andalucías para que Granada sea la capital de una de ellas. Por este camino de las capitalidades, habida cuenta de las rivalidades provinciales dentro de cada una de ellas, podríamos llegar a descubrir las ocho Andalucías, es decir, cada una de las provincias andaluzas con su capital. Es el planteamiento de esas célebres y clandestinas hojas repartidas en Granada durante la campaña del referéndum del 28 de febrero identificando la autonomía con el centralismo sevillano.

Cuando la tramitación de la preautonomía tuvimos ocasión de comprobar cómo en una reunión en Almería un parlamentario planteó la conveniencia de hacer dos regiones, la Andalucía occidental y la oriental, y confesó que su sugerencia le había sido formulada por un miembro del Gobierno a fin de retrasar o hacer fracasar la negociación.

Pero con independencia de manipulaciones más o menos intencionadas, ya he dicho que dentro del amplio territorio andaluz hay diferencias que resultan aumentadas por la incomunicación interna que caracteriza a no pocas de las partes del territorio.

La ruptura de Al Ándalus dio lugar a la fragmentación del territorio. Fernando III el Santo conquista el Valle del Guadalquivir en el siglo XIII coexistiendo una

parte de Andalucía incorporada a Castilla y la otra con su centro de gravedad en Granada, que no se reconquista hasta dos siglos más tarde.

Desde un punto de vista geográfico y sociológico existen también diferencias entre una y otra parte de Andalucía. Así, en cuanto a la densidad demográfica, frente a 72 habitantes por km<sup>2</sup> en Andalucía occidental, sólo 62 existen en la oriental; los terrenos de la primera son aptos para el cultivo frente a los más esteparios de la segunda, que asimismo es de pluviosidad menor.

En cuanto al predominio del tipo de asentamientos en municipios, bastará recordar que en la llamada Andalucía occidental predominan los de diez mil a veinte mil habitantes y en la oriental los menores de cinco mil. En cuanto a la distribución por sectores de la población activa frente a un 33 por 100 en el sector primario en Andalucía occidental, está el 43 por 100 en la oriental.

Las relaciones de compras y ventas entre las provincias de ambas Andalucías son escasas dadas las malas comunicaciones, siendo la renta disponible por cabeza más alta en la Andalucía del Guadalquivir que en la de la Penibética. También en el equipamiento físico y social hay diferencias entre una y otra, siendo favorable la comparación a Andalucía Occidental en centros de EGB por cada 100 km<sup>2</sup>, hospitales, viviendas construidas, teléfonos y carreteras, etc.

Sin embargo, cualquier intento de dividir Andalucía en dos será problemático porque cuando se incluye en la oriental a las provincias de Almería, Granada, Jaén y Málaga, se olvida que una importante parte de Jaén pertenece al Valle del Guadalquivir, que geográficamente y en su economía constituye el eje de la pretendida Andalucía Occidental.

Este peligro de la fragmentación de Andalucía es una constante en la historia, y en este sentido debemos recordar la retirada de la Asamblea de Córdoba de 1933, para la elaboración de las bases del Estatuto de autonomía, de los representantes de Granada, Jaén, Huelva y Almería como han recordado con toda

clase de detalles Lacomba y también Ruiz Lagos. La lectura de estos trabajos resulta muy útil para el momento actual, y para mí el hacerlo me ha hecho pensar que aquellos hombres vivieron situaciones bien parecidas a las que ahora hemos protagonizado nosotros.

Recientemente he tenido ocasión de vivir algo en cierto modo semejante, durante la negociación de la autonomía andaluza. Algunos parlamentarios de UCD de Almería me expusieron sus reservas a que Almería formase parte de aquel organismo. Convoqué una reunión de los parlamentarios almerienses de dicho grupo y pude comprobar que dentro de ellos la tendencia era minoritaria, por lo que pudimos superar una dificultad que hubiera puesto en muy difícil camino la creación de la Junta de Andalucía. Posteriormente y con ocasión del Congreso nacional de UCD, con motivo de la diferencia en el número de representantes de Almería y Sevilla en los órganos de dicho partido, volvió a plantearse la cuestión por alguno de ellos de que Almería no debería incorporarse a Andalucía, sino a Murcia. Afortunadamente, tales manifestaciones de algunos fueron rechazadas por la mayoría de sus compañeros de partido.

Finalmente quiero dar cuenta de un planteamiento muy distinto de las dos Andalucías dado en otro tiempo. Me refiero a la idea de considerar dos Andalucías, una a la que se encuentra en la península y otra a parte de Marruecos. Serían dos Andalucías separadas por el estrecho, pero inspiradas por el mismo espíritu. No debemos olvidar que en aquel entonces Marruecos estaba sometido al protectorado español. Blas Infante insiste en este punto de vista dentro de su concepción euroasiática, en *El Ideal Andaluz* y en su trabajo «Andalucía y Marruecos» (Andalucía IV, núm. de 8-10, 1919), Y Fermín Requena nos habla de las Andalucías norte y sur, como partes de la Andalucía «verdad», país en el que se afincó la más brillante cultura de Occidente (*Delimitación de Andalucía*. «Vida Marroquí», de 8-1-1933).

Creo que prescindiendo de planteamientos que hoy se nos presentan como utópicos, el tema de las dos Andalucías peninsulares ha perdido fuerza con los

últimos acontecimientos. Un tema que fue siempre difícil y que dio al traste con la Asamblea de Córdoba de 1933, ha sido en buena parte superado tanto por la vía de los parlamentarios andaluces que negociaron y aceptaron la unidad de Andalucía integrada por sus ocho provincias como territorio de la Junta de Andalucía, como por la vía de los Ayuntamientos, al pedir la autonomía para una Andalucía única en el marco de la Constitución.

## Gibraltar y Andalucía

Resulta imposible abordar aquí toda la problemática de Gibraltar y España, pues ello cae dentro de las relaciones internacionales cuyo protagonismo y responsabilidad corresponden al Estado.

Sin embargo, no podemos olvidar que Gibraltar está situada en esa parte de España que es Andalucía, que es parte de esa población andaluza la que más sufre la situación colonial de Gibraltar y que ha tenido que modificar su forma de vida como consecuencia del cierre de la verja. Una comarca como la del Campo de Gibraltar se encuentra especialmente afectada por algo que no debe continuar. No se puede olvidar que en ocasiones se ha querido responder al problema creando una provincia más en Andalucía.

No sabemos las soluciones que podrán darse a este grave problema secular. La Constitución permite a las Cortes la creación de Comunidades autónomas en territorios que no superan a la provincia o que no estén integrados en la organización provincial. Hasta que llegue el momento de incorporarse Gibraltar a la soberanía española y con posterioridad a dicho momento, las instituciones políticas andaluzas, sean regionales, provinciales, municipales, universitarias, económicas, etc., podrán colaborar a la solución de dicho problema que nos afecta como españoles y andaluces.

## Ceuta y Melilla

Desde los tiempos del Partido Social Liberal Andaluz he venido defendiendo que las ciudades de Ceuta y Melilla forman parte de Andalucía, tal como el ideario de aquél establecía. Ello está en la línea de la doctrina andalucista y al mismo tiempo tiene en cuenta los intereses del territorio y población que viven en tales ciudades.

Cuando después de las elecciones del 15 de junio de 1977 se constituyó en Torremolinos la Asamblea de Parlamentarios andaluces, tanto el PSOE como el PCE se opusieron a que los representantes de ambas circunscripciones se incorporaran a la Asamblea.

Evidentemente y dado el resultado de las elecciones en Ceuta y Melilla, la presencia de sus congresistas y senadores en la Asamblea de parlamentarios andaluces cambiaba el signo político de esta. Creo que no había tan sólo mero electoralismo en las posiciones encontradas de UCD por una parte y del PSOE y del PCE por otra. Ya he dicho que un partido como el PSLA integrado en UCD tenía formulada su posición antes de las elecciones del 15 de junio y son conocidas las del PSOE y del PCE sobre el futuro de estos territorios.

En la Constitución de 1931, Ceuta y Melilla se consideraban directamente vinculadas con Madrid y no tengo noticias de que sus representantes tomaran parte en la Asamblea de Córdoba de 1933 para la elaboración de las bases del Estatuto de Andalucía.

Con estos antecedentes, negarse a la constitución de la Asamblea de Parlamentarios andaluces por la ausencia de los representantes de Ceuta y Melilla o a las negociaciones para la creación de la Junta de Andalucía, pienso que difícilmente hubiera sido comprendido. En el preámbulo del Real Decreto-Ley que creó la Junta de Andalucía, incluí un párrafo relativo a Ceuta y Melilla.

Cuando se elaboró la Constitución, el tema de Ceuta y Melilla se abordó directamente conservándose la fórmula autonómica de dichas ciudades en el sentido de que podían constituirse en Comunidades autónomas. Patrociné una enmienda en el Senado para que se hiciera expresa la posibilidad de su incorporación a Andalucía, pero los responsables del consenso constitucional no la tuvieron en cuenta.

Creo que los andaluces nos sentíamos en Ceuta y Melilla como en Cádiz y Málaga o en otras ciudades andaluzas, porque su cultura es andaluza; Ceuta y Melilla han pertenecido en otro tiempo a las provincias andaluzas; sus relaciones con la Administración y Justicia se lleva a cabo a través de los tribunales y delegaciones del Estado en Andalucía, y sus jóvenes, durante generaciones, han estudiado en centros universitarios andaluces. Por todo ello, pienso que en cualquier situación debemos sentirnos solidarios con los problemas de nuestras ciudades andaluzas en África. ■





Manuel Clavero abraza a Plácido Fernández Viagas durante el acto de constitución en Cádiz de la Preautonomía de Andalucía.



## Capítulo 6

# La estructura interna de Andalucía

---

### Andalucía y los modelos autonómicos de Cataluña y el País Vasco

E

n España existen fundamentalmente dos modelos de autonomía que son los de Cataluña y el País Vasco. Otro distinto, aunque todavía no definitivamente establecido, es el de los archipiélagos y el de las regiones uniprovinciales. Prescindiendo de los dos últimos, porque no son aplicables a Andalucía, es conveniente analizar cuál de los dos modelos tradicionales puede tener aplicación en ella.

El modelo de Cataluña consiste en una concepción territorial única con una capitalidad muy definida en Barcelona,

cuyo peso en el conjunto de la nacionalidad catalana es abrumador tanto en el aspecto demográfico como en el cultural, socioeconómico e histórico. Trasladar el centro de decisiones de Madrid a Barcelona en las competencias autonómicas es plenamente aceptable tanto a nivel de Parlamento como de Consejo de Gobierno y de Tribunal Superior de Justicia.

Junto a esta idea late la corriente favorable a la desaparición de las provincias que se consideran, por importantes corrientes de opinión, como creaciones artificiales favorables al centralismo del Estado y que desvirtúan a la comarca como espacio de desconcentración del poder catalán y como origen del mismo en cuanto posible circunscripción electoral. Estas ideas no han triunfado plenamente en el Estatuto de Sau, por cuanto la Constitución defiende a las provincias y Diputaciones y en Cataluña. También se las configura como circunscripciones electorales, si bien el peso de Barcelona en el Parlamento catalán, por su población, es muy superior al de cada una de las otras tres provincias.

Aun cuando la reivindicación autonomista es patrimonio de gran parte del pueblo catalán y de casi todas sus fuerzas políticas, nadie podrá negar en sus orígenes y en su historia el protagonismo autonómico de las fuerzas moderadas.

El modelo autonómico del País Vasco es muy distinto al catalán y se mueve más en una línea confederal de unión de los territorios históricos o provincias. Este espíritu figura en el artículo primero del Real Decreto-Ley por el que se creó el Consejo General Vasco en el que expresamente se alude a la idea de libre incorporación de los territorios históricos. El artículo segundo del Estatuto de Guernica establece que Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad autónoma del País Vasco.

La creación de la Comunidad es compatible con el fortalecimiento de la personalidad y de la acción de cada uno de los territorios históricos que pueden recibir por delegación competencias de las transferidas por el Estado a la Comunidad autónoma, sin que su régimen privativo se vea alterado por ella. El propio resta-

blecimiento de los conciertos económicos se hace más bien en base provincial que del conjunto global del País Vasco.

Al igual que en la autonomía catalana, en su origen y trayectoria las fuerzas políticas moderadas han tenido un gran protagonismo en la autonomía vasca. Sobrecoge por ello pensar cómo la acumulación de errores a través del tiempo ha transformado en gran parte un sentimiento que se sintetizaba en el lema «Dios y Leyes viejas», en algo tan contrapuesto como la implantación por el terrorismo de la pretendida «República independiente de Euzkadi marxista leninista».

## La necesidad de un modelo distinto

Cuando observamos el caso de Andalucía a la luz de los modelos vasco y catalán, se llega a la conclusión de que ninguno de los dos sirve en cuanto a estructura interna para la gran Comunidad autónoma del sur de España. No podemos olvidar que Andalucía tiene 87.300 km<sup>2</sup> y son ocho provincias, a diferencia de Cataluña, cuya superficie es de 32.000 km<sup>2</sup> y sólo tiene cuatro provincias. Por su parte el País Vasco, hoy por hoy, está formado por tres provincias y su superficie es de 7.261 km<sup>2</sup>. Sólo la provincia de Sevilla mide 14.001 km<sup>2</sup>. Cada provincia andaluza es por ella misma mayor en superficie que las tres provincias del País Vasco.

Ni en Andalucía existe una capitalidad tan clara y rotunda como pueda ser Barcelona en Cataluña, ni el tamaño de Andalucía es comparable al de Cataluña o al del País Vasco, ni la supresión de las provincias sería aceptada pacíficamente en Andalucía, ni las provincias andaluzas tienen régimen foral como las del País Vasco, ni las comunicaciones internas de Andalucía son, por desgracia para nosotros, las de Cataluña o el País Vasco.

Si la esencia de la autonomía es la distribución territorial del poder para acercarlo al pueblo, la autonomía de Andalucía pasa, no por descentralizar el poder de Madrid a cualquier capital de Andalucía, sino a todo su territorio. Dado su gran tamaño y las malas comunicaciones interiores, podría ocurrir que la capital andaluza quedara peor comunicada con algunas comarcas y ciudades que éstas lo están con Madrid. Se ha dicho muchas veces, con razón, que en el orden práctico Almería está más cerca de Madrid que de Sevilla. La duración del viaje desde Sevilla a Granada es de cinco horas, y nada digamos desde Huelva o Cádiz a Almería. Huelva y Cádiz son provincias limítrofes incomunicadas.

Todo ello nos obliga a los andaluces a tener imaginación e idear un sistema de autonomía que, bajo una indiscutible dirección común, acerque el poder a todo el territorio andaluz sin que la autonomía consista en sustituir un centralismo como el de Madrid, exterior a Andalucía, por otro interior en la propia Andalucía, que para muchos andaluces resultara más alejado que el de Madrid.

La idea que debe presidir la organización interna de la autonomía andaluza, más que la búsqueda del punto equidistante de todas las partes de Andalucía, que por el tamaño de esta será siempre lejano y mal comunicado, es la de la distribución interna de los centros de decisión. En este sentido el principio ordenador debería ser, salvo excepciones justificadas, el siguiente: en cada provincia deben seguir resolviéndose todos los asuntos que actualmente se resuelven, bien a nivel de Diputación o de Administración periférica del Estado y, además, deben decidirse en las provincias más cuestiones que las que hoy se deciden.

Al desarrollo de este principio dedicaremos especial atención en este capítulo.

## **Las sedes del Gobierno y de la Asamblea y la opción entre aprovechar la estructura provincial existente o la creación de otra nueva**

El Gobierno andaluz debe tener su sede permanente y su organización en una sola ciudad. Lo ideal sería que la Asamblea estuviese en el mismo lugar, pero pueden existir razones políticas de peso que aconsejen que la sede de esta sea distinta que la del Gobierno. Estas cuestiones, en definitiva, serán resueltas en la forma que determine el Estatuto de acuerdo con lo preceptuado por la Constitución. Creo que la solución práctica, dada en el régimen preautonómico, de que las Consejerías estén ubicadas en lugares distintos no es buena a la larga.

Pero en definitiva, la gran opción que se planteará para organizar la estructura interna de Andalucía será la de aprovechar en cada provincia la de la Diputación provincial o crear una nueva. A nivel provincial existirá la organización electiva y ejecutiva de la Diputación provincial, con sus políticos, técnicos, burócratas y agentes para realizar las funciones que le marque el ordenamiento, y la estructura de la Administración periférica del Estado, o sea, delegaciones de ministerios y organismos autónomos que en buena parte serán transferidas a la Comunidad autónoma.

Coexistirán así la organización de la Diputación, la de la Administración periférica del Estado que se desgaja y transfiere a la Comunidad autónoma y la que no se transfiere. Junto a ellas permanecerá la organización municipal. ¿Cómo debe organizarse todo ello en beneficio de la eficacia de la mejor coordinación?

Aquí cabe un planteamiento general a nivel de Estado en el sentido de establecer criterio, sobre cuál va a ser su Administración periférica en el territorio de las Comunidades autónomas. Prescindiendo de los servicios típicamente soberanos como, entre otros, el Ejército, la Justicia, la Policía y la Hacienda

Estatad, que quedarán bajo la organización de la Administración del Estado, los demás servicios no transferidos de competencia estatal pueden quedar bajo una Administración periférica del Estado más reducida que la actual, o bien delegarlos en la Comunidad autónoma reservándose los ministerios las decisiones correspondientes o incluso delegando también en la Comunidad autónoma las decisiones que se estimen procedentes.

Suponiendo que el Estado no renuncie a tener su propia Administración periférica provincial, aunque buena parte de sus servicios y competencias se hayan transferido a la Comunidad autónoma, esta tendrá que decidir, en definitiva, entre organizar la que le traspase el Estado y crear en cada provincia una estructura periférica de la Comunidad autónoma jerárquicamente dependiendo del Gobierno de la Comunidad o integrar dicha organización recibida del Estado en las Diputaciones. En una u otra opción, todo lo que antes se decidía en las provincias se seguirá decidiendo en ellas. Lo que no parece acertado, al menos como principio general, es trasladar esta organización a la sede del Gobierno regional, concentrando en la capitalidad lo que antes se decidía en las provincias.

De cualquier manera, ni el poder de decisión ni la estructura administrativa se traslada de la provincia a la capitalidad de la Comunidad autónoma, sino que en una u otra forma permanece en el mismo territorio en que estaba. Podrá permanecer como una estructura desgajada de la Administración del Estado en la provincia y depender ahora de la Comunidad autónoma, que nombrará al frente de ella a un delegado o podrá integrarse en la Diputación provincial que actuará robustecida, al ejercitar por delegación nuevas actividades.

Tal vez resulte prematuro decidir sobre dicha cuestión cuando se desconoce el modelo periférico de la Administración del Estado en el territorio de las Comunidades autónomas y también la vía autonómica que va a seguirse en Andalucía, pero parece intuirse que, al menos en una primera fase y por vía de ensayo, la autonomía podría instalarse más fácilmente si pudiera contarse con la colaboración de las Diputaciones provinciales y se incorporasen a las mismas las

estructuras que la Comunidad autónoma reciba del Estado en cada provincia. El profesor Pérez Moreno ha defendido la colaboración de las Diputaciones y la Comunidad autónoma andaluza en su trabajo «La organización administrativa de Andalucía» (*III Jornadas de Estudios Andaluces*. Granada, octubre de 1979).

El gran tamaño de las provincias andaluzas requiere también profundizar en la conveniencia de que la Comunidad autónoma delegara servicios en los Ayuntamientos y que se profundizara en la comarcalización de Andalucía para acercar los servicios al pueblo. Esta colaboración de las Diputaciones, Ayuntamientos y en su caso comarcas requeriría una mayor coordinación e integración de éstos en la Comunidad autónoma.

## Delegación o desconcentración interior

La autonomía implica descentralización política y administrativa del Estado a la Comunidad autónoma. Transferidas las competencias a la Comunidad, esta puede organizarlas de diversas maneras. Puede centralizar y concentrar ese poder en el Gobierno de la misma o puede delegarlo en las Diputaciones provinciales o puede desconcentrarlo en los órganos periféricos de la Comunidad autónoma en cada provincia.

En cualquier caso, el poder de la Comunidad autónoma se distribuye en el seno y en el territorio de la misma, con lo que la esencia de la autonomía se profundiza doblemente.

La delegación supone no un cambio de titularidad, sino del ejercicio de la competencia, ya que aquélla sigue retenida en el delegante, que puede dar instrucciones para la mejor efectividad de su ejercicio dentro de la necesaria coordinación en el marco de Andalucía. Si la Comunidad autónoma se organizara internamente en base a las Diputaciones, la figura a utilizar y que debería figurar

habilitada en el Estatuto sería la delegación. Esta supone una relación entre dos sujetos diferentes, la Comunidad autónoma y las Diputaciones.

La desconcentración, por el contrario, sería una relación interorgánica dentro de la misma personalidad jurídica andaluza. El poder de decisión, en muchas materias, en vez de retenerse por los órganos centrales del Gobierno andaluz, sería trasladado por éste a sus órganos periféricos situados en las provincias. El supuesto de desconcentración se daría en el caso de que la Comunidad autónoma se organizara en el interior de Andalucía, más que en base a las Diputaciones, en base a la organización administrativa que en cada provincia le transfiriese el Estado.

Pero lo importante, en cualquier caso, es que se cumpliría el principio expuesto, en virtud del cual en cada provincia andaluza se decidirían muchos más asuntos que los que se resolvían con anterioridad a la autonomía, además, que serían resueltos por órganos de la Administración andaluza y no por órganos de la Administración central del Estado.

## **Sobre las competencias y atribuciones transferidas por el Estado que en la actualidad se ejercen por sus delegaciones en provincias**

Con arreglo al esquema expuesto la autonomía andaluza no produciría, en principio, ninguna descentralización en orden a las decisiones que, sobre las competencias transferidas, se toman en la actualidad en cada una de las provincias. Dichas decisiones seguirán adoptándose en la misma sede en que actualmente se resuelven. Se evita con ello que cualquier transferencia del Estado al Gobierno regional produzca merma en relación con ninguna provincia andaluza, que con-



tinuarán siendo escenario de la toma de decisiones que actualmente se realiza en ellas.

Se gana también con que la coordinación e inspiración de tales decisiones se realizará desde Andalucía y no desde Madrid.

## **Sobre las competencias y atribuciones transferidas por el Estado que se ejercen a nivel nacional**

Junto a las competencias que se ejercitan a nivel provincial por órganos de la Administración periférica del Estado, están las competencias y atribuciones que también han de transferirse a la Comunidad autónoma cuyas decisiones se toman en Madrid a nivel de Direcciones Generales, subsecretarios, secretarios de Estado, ministros y Consejo de Ministros.

Estas atribuciones sobre cada servicio, si estaban concentradas en Madrid pueden, en principio, quedar transferidas al órgano de Gobierno regional, pero nada se opone a que con una adecuada redistribución de atribuciones se desconcentren en el interior de Andalucía, parte de las facultades que el Gobierno nacional tenía concentradas con respecto a sus respectivas delegaciones ministeriales en provincia. Ya he dicho que la Administración de Andalucía desde el punto de vista de la Comunidad autónoma debe ser muy desconcentrada, sin descartar posibles delegaciones en Ayuntamientos y, en su caso, comarcas, dada la gran extensión de las provincias andaluzas. Todo ello se haría sin merma de la necesaria unidad, coordinación e impulso de la acción administrativa en Andalucía que le corresponde al Gobierno regional.

Con arreglo a este criterio en cada una de las actuales provincias se realizarían con la autonomía más funciones de las que actualmente se realizan.

## La Administración periférica de las Comunidades autónomas

Se trata de un tema fundamental que es doble; en principio, cuál es el tipo de Administración periférica que el Estado va a mantener en el territorio de las Comunidades autónomas. En segundo lugar, cuál va a ser el tipo de administración periférica que la Comunidad autónoma va a mantener en el interior de su territorio.

En cuanto al primer punto el artículo 154 de la Constitución establece la existencia de un delegado nombrado por el Gobierno para dirigir la Administración del Estado en el territorio de cada Comunidad autónoma que la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad. En principio parece interpretarse que el Estado mantendrá su propia organización administrativa periférica y que esta, salvo la parte de ella que se transfiera, subsistirá sin integrarse en la Comunidad autónoma. Cabría también la posibilidad de que, salvo las funciones de soberanía, la Administración periférica estatal se incorporara a la Comunidad autónoma actuando esta en dichas materias bajo las instrucciones del Estado y por delegación de este, reservándose los órganos estatales nacionales la resolución de las materias que determinaran.

Este planteamiento es cierto que reduce la Administración periférica del Estado, pero es congruente con la concepción constitucional de las Comunidades autónomas como organización territorial del Estado. Por su parte, la misma idea podría trasladarse al seno de las Comunidades autónomas en el sentido de que sus funciones se realizarán y ejecutarán en virtud de

delegación por las Diputaciones o Ayuntamientos y siempre bajo las directrices y coordinación de los órganos de la Comunidad.

Esta concepción responde al principio de que el Estado actúa, salvo en los servicios de soberanía, en el territorio de la Comunidad autónoma a través de los órganos de esta y la Comunidad, en el suyo, a través de las Diputaciones y Ayuntamientos. La ventaja del modelo radica en que serían mínimos los cambios a introducir en la Administración periférica del Estado.

El inconveniente del modelo radica en que el Estado podría en determinados territorios actuar a través de Comunidades autónomas que fueran de signo político distinto al del Gobierno, en cuanto que las elecciones de la Comunidad autónoma podría haberlas ganado una fuerza política distinta a la que ganó las elecciones generales. Ello podría perjudicar la eficacia de la colaboración y la confianza de los subordinados.

Por su parte la Comunidad autónoma tiene, como ya dijimos, la opción de crear en cada provincia su estructura propia, en base a la transferencia de la Administración del Estado, designando los correspondientes delegados, o integrar las estructuras recibidas del Estado en las Diputaciones y actuar por delegación a través de estas. Este segundo modelo simplificaría los escalones administrativos en cada provincia, pero se daría también la posibilidad de que las Diputaciones fueran de signo político distinto del Gobierno de la Comunidad autónoma. ■



Manuel Clavero es recibido a su llegada al aeropuerto de Sevilla, después de haber dimitido de su cargo al frente del ministerio de Cultura.

---

## Capítulo 7

# Autonomía y subdesarrollo

---

### La correlación entre autonomía y subdesarrollo

S

obre mi mesa de trabajo, dos datos importantes que me acababan de llegar. Uno, la renta por habitante y su distribución provincial en 1977, del Banco de Bilbao, y otro, la estructura por regiones de los depósitos y créditos de la banca privada en España. En la portada del primero en color oscuro aparecen los territorios con rentas superiores a 260.000 pesetas por habitante y año y, en color claro, los que tienen menos de 160.000. Una serie de colores del claro al oscuro van matizando según las distintas regiones los correspondientes niveles de renta. Tres grandes puntos oscuros: Madrid, Cataluña y el País Vasco. Todo el sur de España en color blanco.

El otro dato indicado es enormemente significativo y aparece en la revista *Situación* de abril de 1980, también del Banco de Bilbao. La Banca privada obtuvo en 1978 los depósitos de particulares de acuerdo con los siguientes porcentajes: el 20,03 % del total, en Cataluña; el 24,39 % en Madrid, y el 7,47 % en el País Vasco-Navarro. A través de préstamos invierte los siguientes porcentajes: en Cataluña, 21,72 %; Madrid, 31,83 % y País Vasco 11,50 %.

En Andalucía se captó en 1978 por la Banca privada el 9,24 de sus depósitos y se concedieron créditos tan sólo por el 7,47 %. La importancia cuantitativa que puede tener la diferencia para Andalucía es verdaderamente excepcional y evidencia que gran cantidad de los miles de millones que los andaluces tienen depositados en los Bancos se invierten fuera de Andalucía. Nuestra tierra, desprovista de poder político, financiero e industrial, se caracteriza porque incluso el dinero de los andaluces se gasta fuera de Andalucía. Comprendo el valor relativo de estos datos pero en cualquier caso son definitivos.

Evidentemente en España existe una correlación entre los núcleos del poder, sean políticos, financieros o industriales y el desarrollo del territorio en que se asientan. Basta conocer los altos niveles de renta media per capita de los habitantes de esos territorios en relación con los demás y el volumen de inversión de créditos de la Banca privada para darse cuenta de ello. Naturalmente que el cuadro tendría que completarse con otros muchos datos como el del sector público, el del consumo, etc.

Ello naturalmente, no es fruto de la autonomía, pero sí, entre otras causas que luego examinaremos, del centralismo y de la sensibilidad del poder central hacia los territorios más reivindicativos y conflictivos, sin despreciar los muchos valores de laboriosidad e iniciativa que en ellos existen.

Por otra parte, lo que resulta evidente es que los territorios más desarrollados del país son aquellos en los que la reivindicación autonómica ha sido más fuerte a lo largo de la historia y que incluso llegaron a tener aprobados Estatutos de

autonomía. Derogados éstos, se ha mantenido el alto nivel de dichos territorios cuya reivindicación autonómica no se extinguió. Promulgada la Constitución, reconocer la autonomía plena a dichos territorios y no a los otros puede ser un cauce por el cual se amplíe cada vez más el foso profundo que separa a unas regiones de otras. Unir el poder económico al político puede producir ese efecto en España.

Hay quienes tienen ideas centralistas y jacobinas y con el intento de disuadir a los que defienden la autonomía de las regiones subdesarrolladas, argumentan que la autonomía nada tiene que ver con el desarrollo y citan los casos de Cataluña y el País Vasco, que han mejorado sus niveles socioeconómicos en épocas de centralismo, pero no gracias a la autonomía. Olvidan que con ello hacen recaer sobre el centralismo la causa del subdesarrollo de otras regiones, ya que la reivindicación autonómica cuando ha sido sofocada renace con fuerza y a veces desde el poder central se le intenta compensar con inversiones importantes.

Otros, desde puntos de vista diferentes, señalan que comprenden la reivindicación autonómica de las comunidades ricas, porque en el orden financiero tienen que ganar si retienen para sus haciendas autónomas parte de lo que recauda el Estado en su término, que será siempre más de lo que en ellos gasta. Este planteamiento supone desconocer todo el significado de la solidaridad, ya que en nuestro sistema fiscal son muchos los impuestos que se recaudan en una región y son pagados por los habitantes de otras regiones, lo que conduciría a una solución injusta si ese fuese el criterio organizador de nuestras Haciendas autónomas. La solidaridad requiere y exige que, como ordena la Constitución, se constituyan fondos de inversiones a distribuir entre las Comunidades autónomas en función del índice de paro, emigración, analfabetismo, etc., y que en cuanto al funcionamiento de los servicios públicos existan mínimos de equivalencia en cualquier parte del territorio nacional. La aplicación de los impuestos a las Haciendas regionales no afectará a los que tienen su origen en otras Comunidades.

Concebidas las autonomías sobre el principio de solidaridad, tal como establece la Constitución, las regiones subdesarrolladas pueden obtener mayor cantidad de inversiones para su desarrollo. También se despertará una conciencia regional en sus distintas clases sociales y se adoptarán en el territorio gran cantidad de decisiones que hoy se toman en Madrid. Ello puede significar una esperanza para tales regiones, que al tener poder autonómico e instituciones propias contarán con voz que defienda sus intereses.

Por el contrario, otorgar una autonomía plena a las Comunidades desarrolladas con sistemas financieros pactados en sus Estatutos, dejando a las demás, en una u otra forma, bajo la dependencia centralista, será una vía para aumentar nuestras diferencias interregionales. España, como es sabido, es una de las naciones europeas con más desniveles socioeconómicos entre sus territorios.

## Andalucía, una Comunidad colonizada

La mayor parte de las decisiones que afectan a Andalucía, y las más importantes, se adoptan fuera de su territorio. Esto es algo que en alguna medida tendrá que seguir ocurriendo en cualquier caso, sobre todo en materias relacionadas con las grandes líneas de la política económica, pero también gran cantidad de tales decisiones podrían tomarse en Andalucía y por instituciones andaluzas.

Todas las características que definen a una situación de dependencia se dan en Andalucía. El tráfico de personas, el del dinero y el de las mercancías, se producen de tal forma que evidencian la colonización de nuestra tierra.

En Andalucía los trabajadores no encuentran trabajo y tienen que emigrar en gran número para encontrarlo. Por el contrario vienen a trabajar aquí ingenieros, economistas y personal de alta preparación formados en centros docentes no andaluces.



Gran parte del dinero que los andaluces depositan en las Cajas de Ahorros de aquí y en los Bancos que trabajan en Andalucía, se invierte fuera de Andalucía. En cuanto a las Cajas de Ahorros, los trabajos de Cuadrado Roura lo han puesto de relieve con gran cantidad de datos, ya que el sistema de inversiones obligatorias conduce en gran parte a ello. Por lo que se refiere a los Bancos, los datos que acaba de hacer públicos la revista *Situación* del mes de abril de 1980 evidencian que la Banca privada obtuvo aquí en 1978 el 9,24 % del total de los depósitos nacionales y que, por el contrario, sólo otorgó préstamos en Andalucía en un porcentaje del 7,47 % del volumen total de créditos.

Aquí se producen materias primas que se transforman en otros lugares de España, y aquí se consumen y utilizan productos industriales fabricados muy lejos de aquí. El valor añadido en Andalucía a nuestras primeras materias es realmente bajo.

Este cuadro evidenciador de la situación colonial andaluza se culmina con hechos tan indiscutibles como el de las diferencias de las rentas per capita, que en toda Andalucía es inferior a la media nacional, el del menor porcentaje de utilización de electrodomésticos, en el del insuficiente equipamiento físico y social, en nuestra insuficiente infraestructura de carreteras y servicios, en el elevado número de analfabetos, etc.

Pero con ser ello grave, existe un factor en el subdesarrollo de Andalucía que no es resultado de la comparación con otras regiones o países, sino que es el resultado de la comparación con las propias potencialidades andaluzas. Estamos por debajo de nuestras posibilidades. Como ha dicho José Luis Sampedro, el prefijo «sub» es algo que hay que conectar consigo mismo y entonces el subdesarrollo adquiere matices más entrañables y conmovedores. Resulta enormemente frustrante el que gran cantidad de andaluces piensen que su realización tiene que lograrse fuera de Andalucía.

Esta idea del subdesarrollo es especialmente válida en Andalucía, dado que es región de potencialidades. Más de 87.000 km<sup>2</sup> de extensión, seis millones y medio de habitantes y otro millón fuera de Andalucía, dos mares que la bañan, importantísima situación estratégica en la confluencia de dos continentes, frontera con Portugal y África, etc. Andalucía tiene, entre otros, los puertos de Huelva, Cádiz, Málaga, Almería, Algeciras y Sevilla, el único interior de España.

La agricultura andaluza constituye una riqueza extraordinaria con enorme potencial y en la actualidad el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea la sitúa ante una encrucijada muy importante. Por otra parte, al vislumbrarse en el mundo entero una gran crisis alimentaria, el papel y las posibilidades de nuestra agricultura pueden ser importantes. La estructura de ciudades, con predominio de municipios grandes, constituye también una buena base para el desarrollo.

La riqueza minera andaluza es también de gran importancia y requiere inversiones para su explotación e infraestructura física realizada por el Estado para su aprovechamiento y salida. En cuanto a las posibilidades turísticas, se unen tres factores básicos: costas y playas excelentes, muchas horas de sol y ciudades y pueblos para el turismo interior de fama universal. Las reservas de agua en ríos, y las subterráneas, también son abundantes.

La falta de energía y los riesgos sísmicos, estos principalmente en la Penibética, son casi los únicos factores negativos para las posibilidades de nuestro desarrollo.

Sin embargo, sería un grave error identificar a Andalucía con el subdesarrollo. La historia enseña justamente lo contrario, ya que en no pocos períodos de su vida el esplendor ha sido la característica de la vida andaluza. Sin recrearnos en la legendaria Tartessos o en la milenaria cultura de Almería, los Millares y el Argar; el califato de Córdoba constituyó un emporio cultural y político de niveles muy superiores a los de su época; el esplendor de Sevilla y Cádiz con el comercio americano cuando la primera fue una de las grandes ciudades de Europa y la

segunda grande como una de las más antiguas de nuestra civilización; el reducto de Granada como último refugio de la grandeza musulmana; el papel de Huelva en el descubrimiento de América y su riqueza minera; la industria malagueña en el siglo XIX y el esplendor minero de Jaén también en ese siglo, cuando Linares en un cuarto de siglo multiplicó por seis su censo de habitantes, son exponentes de que el subdesarrollo no ha sido una constante en la historia andaluza.

Estos momentos de esplendor, como ha recordado Sampedro, no son exclusivos de la antigüedad y por ello ha podido escribir José Manuel Cuenca Toribio que en el cruce del siglo XVIII al XIX la región andaluza era la más próspera de un Estado estancado en no pocos aspectos, pero afanoso en algunos de sus estratos de conquistas materiales y sociales.

## Las causas de nuestra situación

¿Las regiones prósperas son ricas por su tradición autonómica o por ser prósperas quieren la autonomía? Esta pregunta nos conduce al examen de las causas de nuestra situación y también a otra pregunta: ¿cómo es que no siendo Andalucía una región próspera quiere autonomía?

Resulta muy cómodo e incluso puede llegar a demagógico lanzar todas las culpas de nuestros males a causas que están fuera de nosotros mismos, olvidando aquellas que anidan en nuestra manera de ser o en nuestras conductas.

Pienso que algunas de las causas de nuestra situación son ajenas a Andalucía y otras, por el contrario, son en gran parte andaluzas. Entre las primeras está el centralismo y la forma en que se han realizado las inversiones públicas principalmente atendiendo a criterios de inmediata rentabilidad económica o como manera de acallar reivindicaciones políticas, algunas de ellas de carácter autonómico. Es más rentable, económicamente, invertir en infraestructura allí donde hay

riqueza, industrias o actividades económicas que donde estas son incipientes. Es políticamente rentable, a corto plazo, responder a las reivindicaciones autonómicas sojuzgadas con inversiones económicas. Se quita el fuero, pero se da el huevo. Luego además del huevo se restablece el fuero. Restablecido el fuero, lo primero que se plantea al Gobierno de Madrid es la necesidad de restablecer la economía del territorio.

Esta política del triángulo se realiza en base a una serie de circunstancias que son en primer lugar, la existencia de una riqueza indiscutible, de una laboriosidad y creatividad que hace rentables las inversiones; en segundo lugar, un recelo mutuo y recíproco entre el Gobierno central y los territorios respectivos que crea una especial audiencia y acogida en Madrid de las fuerzas de dichos pueblos, y en tercer lugar a la falta de unas instituciones autonómicas en otras regiones que se puedan sentir agraviadas por dicha política. La infraestructura física y social de Andalucía, que tanto frena nuestro desarrollo, hay que conectarla de alguna manera en esa política. Las inversiones del INI y su localización también constituyen una prueba de ella.

Pero, como digo, otras causas están en la propia Andalucía. Aunque no podamos presumir de una riqueza excepcional en nuestra tierra, y ya ha quedado señalada la falta de energía y de infraestructura entre otras carencias, no creo que nuestro subdesarrollo se deba principalmente a falta de recursos, ya que existen regiones en España y países en el extranjero más pequeños que Andalucía y con menos recursos, que han alcanzado cotas muy elevadas de desarrollo. Como ha señalado el profesor Sampedro, Dinamarca tiene 43.000 km<sup>2</sup>, casi la mitad de Andalucía, y Suiza, 41.000 km<sup>2</sup> y sus poblaciones son parecidas a la andaluza, sus recursos naturales son inferiores a los nuestros y, sin embargo, los niveles de vida son muy superiores a los de Andalucía. No creo tampoco que los recursos de Cataluña sean muy superiores a los nuestros y evidentemente lo son sus niveles de desarrollo.

Entre las causas de que esto ocurra está desde luego el que las decisiones más importantes que afectan a Andalucía se toman lejos de su territorio, pero también está en defectos de nuestro pueblo, de nuestras clases y estamentos. La clase política andaluza ha sentido con frecuencia la tentación centralista y así durante el siglo XIX ha habido grandes políticos andaluces, en Madrid, que han hecho una política centralista. Durante los cuarenta años del régimen anterior no han sido muchos los ministros andaluces, pero un planteamiento político regional era impensable.

Nuestra alta clase empresarial y agrícola no ha sentido, salvo excepciones, la misión de ser el motor de nuestra economía y nunca ha pesado en Madrid como lo han hecho la catalana y la vasca. Se ha sentido más bien ajena, cuando no contraria a la autonomía, y no se ha considerado responsable de protagonizar el desarrollo de nuestra región. Los propietarios agrícolas han puesto su ideal económico en la adquisición de nuevas tierras y no han traspasado la barrera de la industria, tan importante para el desarrollo moderno. Andalucía perdió el tren de la industrialización y durante el siglo XIX se hundieron importantes factorías que hubieran podido suponer la estructura básica para el desarrollo industrial de nuestra tierra.

Las clases populares trabajadoras que tantas virtudes atesoran, como en general todo el pueblo andaluz, rinden más y son más productivas cuando trabajan fuera de nuestras fronteras. La falta de puestos de trabajo y la enorme cantidad de los eventuales del campo y de la construcción crean un clima laboral angustioso y conflictivo que no es el más adecuado para la inversión empresarial. En los últimos tiempos la mala administración de los fondos del empleo comunitario está fomentando la ociosidad en el trabajador dándose casos de fraude e insolidaridad.

Los intelectuales, salvo notorias e importantes excepciones, tal vez no hayan dedicado toda la atención debida a la cultura andaluza. Buena parte de nuestros poetas, novelistas, músicos y artistas han preferido, no pocas veces por necesi-

dad, emigrar a ambientes más propicios para el éxito cultural y profesional. Sin embargo, en los últimos años se nota una intensa preocupación intelectual por los problemas y la cultura andaluza.

Lo dicho anteriormente no es agradable decirlo, sobre todo cuando uno, que se siente profundamente andaluz, no se considera tampoco libre de nuestros defectos. Si lo digo es porque resultaría demagógico pretender que todas las causas de nuestra situación sean ajenas a nosotros mismos. La corrección de muchos de nuestros problemas empieza por la corrección de nuestros hábitos y actitudes.

A pesar de todo lo dicho, tengo una profunda fe en el pueblo andaluz, al que veo como un pueblo imaginativo y creador que posee la especial sabiduría que genera el paso de tantas culturas y que la tienen incluso los analfabetos. Un pueblo que es un gran y fino espectador, es decir, que sabe apreciar y enjuiciar con generosidad y rigor a los protagonistas de la vida social y colectiva, pero que siente temor al ridículo de ser protagonista. Un pueblo individualista y, sin embargo, solidario que necesita sentir auténticamente la ilusión y el entusiasmo para las difíciles tareas colectivas y de equipo. Un pueblo de señorío, que no de señoritos, aunque todavía queden algunos como en todas partes, del que participan desde las clases aristocráticas hasta los rudos pero sensibles hombres de nuestros campos. Un pueblo que ha dado emperadores a Roma, producido filósofos, literatos, poetas, artistas y profesionales de valor universal y al que pertenecen dos de nuestros tres últimos premios Nobel: Juan Ramón Jiménez y Vicente Aleixandre. Un pueblo cuyos trabajadores asombran a los empresarios extranjeros cuando se emplean más allá de nuestras fronteras. Un pueblo sencillo que rechaza y desprecia la pedantería y que se basa, quizás por sus profundas raíces agrícolas y rurales, en la buena fe y que se entrega sin reservas a quienes creen que merecen su confianza y que no valora a quienes le traicionan.

Un pueblo, en fin, con sentido de la trascendencia, pero algo contemplativo, y en el que la religiosidad popular se vive con tradición de padres a hijos y con

un protagonismo masivo con la presencia de todas las clases sociales en procesiones y cofradías en ciudades y pueblos y que en el campo adquiere matices singulares en las romerías de las vírgenes campesinas llenas de tradición y leyenda.

## **La autonomía andaluza no debe definirse negativamente ni alinearse por sistema frente a ninguna otra Comunidad autónoma más desarrollada, sino afirmarse positivamente en la identidad andaluza**

A pesar de cuanto he dicho sobre la política del triángulo del desarrollo español formado por Madrid, Cataluña y el País Vasco, pienso que sería un error que la autonomía andaluza se definiera o se sintiera puramente como un anticentrismo, un antivasquismo y un anticatalanismo. Eso sería tanto como engendrar sentimientos antiespañoles por cuanto Madrid, Cataluña y el País Vasco forman parte de la nación española que es patria común de todos los españoles y por tanto en nada nos beneficiamos al fomentar tales resentimientos. Por otra parte, nadie puede identificarse por lo que no es, sino por lo que es y Andalucía tiene motivos suficientes para no identificarse por resentimientos. Esto naturalmente no quiere decir que Andalucía no defienda sus intereses frente a políticas insoportables y que no levante la voz para defender a los andaluces que trabajan en otras regiones y que denuncie los privilegios que le perjudican. Está en su pleno derecho para hacerlo y está en el deber de realizarlo. Esa será una consecuencia positiva de la autonomía para Andalucía, pero no puede ser ni la base ni el objetivo de ésta.

Andalucía debe, a través de la autonomía, profundizar en su identidad como pueblo, reforzando todo lo que une al amplio territorio de ocho provincias; constituir las instituciones autonómicas democráticas en las que se debatan y solucionen los problemas andaluces y se eleven a Madrid propuestas de solución para los que aquí no lo tienen por quedar centralizadas las competencias correspondientes; construir una eficaz, austera y coordinada Administración andaluza que acerque el poder a todo el territorio de Andalucía y que evidencie los beneficios que para todos los andaluces tiene la autonomía y elaborar planes de actuación sobre nuestro territorio con óptica andaluza y con solidaridad para los demás pueblos de España.

Creo que inspirándonos en estas definiciones afirmativas podemos llegar más lejos que si fundamentamos nuestra autonomía en una mera actuación negativa y defensiva o agresiva frente a los demás.

Una de las más importantes tareas a cumplir por la autonomía debe ser la corrección de las causas de nuestra situación que se encuentran en nosotros mismos. La autonomía debe ser el crisol de una clase política andaluza que ponga en nuestra tierra sus objetivos políticos. En la época de consolidación de la democracia el pueblo sabe y comprende que la nueva clase política no puede tener experiencia, pero no comprende la autosuficiencia de esa clase política que tanto tiene que aprender.

La autonomía debe servir para movilizar a nuestras clases empresariales y agricultoras y hacerles ver la gran responsabilidad que tienen en el desarrollo social y económico de nuestra región prestándoles las ayudas necesarias o corrigiendo el abandonismo cuando a ello hubiere lugar.

La autonomía debe servir para que los intelectuales y el mundo de la cultura profundicen en la reflexión de nuestros problemas y asuman la noble e irrenunciable misión directora que a la inteligencia corresponde en todo pueblo.



La autonomía debe servir para que todos tomen conciencia de que sin el trabajo serio y bien hecho de todos, difícilmente podremos salir de la situación en que nos encontramos.

Pienso que ese sentido de la movilización de un gran pueblo, en buena parte adormecido, puede ser uno de los principales revulsivos de nuestra autonomía que debe servir para la autocorrección y la autorresponsabilidad.

Todos hemos tenido ocasión de comprobar cómo en las autonomías establecidas se ha señalado como objetivo primordial la reconstrucción y mejora de la economía de la región a través de políticas económicas propias. A veces se habla de implantar sistemas de ordenación económica territoriales, prohibir la exportación de capitales y ahorros de la región, de políticas monetarias, de sistemas fiscales y de relaciones industriales singulares.

Creo que es honesto, en un capítulo en el que se habla de autonomía y desarrollo, señalar que por lo general en los federalismos y en los estados regionales el poder central retiene como propias importantes competencias de tipo económico, por lo que el protagonismo de las Comunidades Autónomas no es excesivo en esta materia.

La política económica coyuntural es del Estado, pues de lo contrario se establecería una competencia entre las Comunidades que terminaría por dislocar la economía nacional. La existencia de un mercado nacional único no puede desaparecer ante un montón de microeconomías regionales deseosas de obtener ventajas y eliminar cargas. En un reciente libro colectivo dirigido por el profesor García de Enterría se estudia el tema en profundidad tanto en el Derecho Comparado como en el marco de nuestra Constitución, llegándose a la conclusión de que en los federalismos y en los sistemas de autonomía se reconocen a los poderes centrales las competencias precisas para evitar el fraccionamiento económico que estancaría al país en la pobreza y originaría rivalidades, así como para garantizar la unidad del sistema económico con las protecciones necesarias

y los estímulos para su desarrollo. La estabilidad económica y la redistribución son competencias del Estado central (*La distribución de competencias económicas entre el poder Central y las autonomías regionales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980).

A la misma conclusión dice llegar el profesor García de Enterría a la vista de nuestra Constitución, máxime en un momento como el que vive España de integración en la Comunidad Económica Europea, proceso en el cual se centralizan las competencias económicas sin perjuicio de que puedan mantenerse descentralizadas competencias ejecutivas no configuradoras de subsistemas propios.

Sin embargo, sería un error afirmar que las Comunidades autónomas no tienen protagonismo alguno en materias económicas y sociales. Tanto en virtud del llamado federalismo compartido y cooperativo por el cual el Estado central y las regiones colaboran en los mismos fines sin exclusivismos excluyentes, como en función del signo de algunas de las competencias atribuidas expresamente a las regiones, es evidente que estas ostentan funciones importantes en las referidas materias.

Basta leer la lista de competencias asignadas a las Comunidades autónomas por el artículo 148 de la Constitución para comprobar que les corresponde la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, obras públicas, ferrocarriles y carreteras de interés general, agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés regional, pesca en aguas menores, caza y pesca fluvial, ferias interiores, fomento del desarrollo económico de la Comunidad dentro de los objetivos de la política económica nacional, artesanía, fomento del turismo, protección del medio ambiente, etc.

Junto a estas competencias les corresponden también las de índole económico compartidas con el Estado, por lo general en vías de ejecución, fijadas por el artículo 149 de la Constitución. Entre ellas están la ejecución de la legislación

laboral y de la Seguridad Social, determinadas funciones ordenadoras sobre la pesca marítima y las demás de índole económica que establezca el Estatuto de las no reservadas exclusivamente al Estado.

Santiago Muñoz Machado, excelente colaborador en los Ministerios de Regiones y Cultura, acaba de publicar un trabajo sobre las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades autónomas en la Constitución española de 1978. Véase el libro citado, dirigido por García de Enterría, (página 344) en el que analiza el problema no solo a la vista de la Constitución sino también a la de los Estatutos vasco y catalán, llegando a la conclusión de que las facultades de las Comunidades autónomas en la materia pueden clasificarse en los siguientes grupos; las que se refieren a la infraestructura económica de interés regional (ordenación del territorio, ferrocarriles, carreteras, etc.); las que se refieren a sectores económicos concretos (montes, servicios forestales, turismo, caza, agricultura, ganadería, instituciones de crédito cooperativo, etc.); las referidas a la organización de intereses económicos (cooperativas, Cámaras de Comercio, Industria, Navegación, etc.); las relativas al desarrollo regional (plan de actividad económica en su ámbito territorial); la creación de sectores públicos propios (así figura en el Estatuto vasco y en el catalán), y en fin, participación en sectores económicos del Estado (planificación, sector público estatal, Seguridad Social, etc.).

De cuanto llevo dicho, resulta que a las instituciones autonómicas de Andalucía corresponderá un importante protagonismo en competencias de naturaleza económica y social propias del desarrollo y que en el ejercicio de esas competencias tales órganos tendrán un amplio campo de actuación o tendrán que ajustarse a las directrices de la política económica nacional y que finalmente podrán participar en decisiones del Estado en materia económicas de éste relacionadas con Andalucía. Un Estatuto elaborado al amparo del artículo 151 de la Constitución ofrece en esta materia muchas más posibilidades que el que se elabore en base al artículo 143.

Creo que quienes asuman la responsabilidad de redactar y aprobar el Estatuto de autonomía de Andalucía han de poner especial interés en este tema, a fin de poner en manos de las instituciones andaluzas el máximo de competencias en materias tan importantes para el futuro de nuestra tierra.

## Un plan económico y social para Andalucía

La palabra plan no está ahora de moda como lo estuvo en otro tiempo y porque a muchos recuerda una intervención pública en materia económica, incompatible con la libertad económica. No lo creo necesariamente así y los países occidentales han demostrado que la planificación y la libertad no son siempre antagónicas.

En la Constitución española se reserva al Estado la planificación, mediante Ley, de la actividad económica general y para equilibrar y armonizar el desarrollo regional. Al Gobierno se le asigna, en el propio artículo 131, la elaboración de los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades autónomas y el asesoramiento de los sindicatos y otras organizaciones, previéndose, a tal fin, la constitución de un Consejo cuya composición y funciones se determinarán por Ley.

Por su parte, el artículo 148 de la Constitución atribuye a las Comunidades autónomas el fomento del desarrollo económico en su territorio, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. El 149 atribuye a la competencia exclusiva del Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

A la vista de dichos preceptos, el artículo 10.25 del Estatuto del País Vasco le atribuye a la Comunidad autónoma Vasca la promoción, desarrollo económico

y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía. Otro tanto establece el artículo 12 del Estatuto de Cataluña.

Resulta evidente que a los órganos de la Comunidad autónoma de Andalucía les corresponderá una misión sobre la planificación del desarrollo de la economía andaluza de acuerdo con lo establecido por la Constitución y el Estatuto de autonomía. Es verdaderamente importante la función que puede realizarse en esta materia dado que la perspectiva y la óptica que se utilicen en la elaboración de ese plan o de esa actividad de fomento del desarrollo serán andaluzas. Se verá a Andalucía desde Andalucía y no desde Madrid, sin perjuicio de la acomodación a la ordenación general de la economía.

Pienso que en una coyuntura como la presente, caracterizada por una profunda crisis de dimensión casi universal, los que más la sienten son, en el orden social, los que tienen una economía más débil, y en el orden territorial, las regiones subdesarrolladas. Es una ley inexorable que podrá paliarse, pero que es muy difícil de evitar. Es una crisis a la que no se le ve el fin y de la que es posible que surjan modificaciones profundas en el modelo económico y social. Me interesa decir que una cosa es un plan de urgencia ante una coyuntura difícil y otra un plan de Andalucía que incluya desde la ordenación del territorio hasta las previsiones y acciones aconsejables en los distintos sectores de la actividad económica, social y cultural, siempre respetuosos con la libertad económica. Es especialmente difícil hacer planes en las cambiantes y fluidas épocas de crisis.

Creo que sería un atrevimiento por mi parte trazar ni siquiera un esbozo de lo que pudiera ser ese plan. Quiero decir que quienes asuman la tarea de elaborarlo no van a partir de cero. El Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla elaboró en cinco volúmenes un programa económico para Andalucía (1976-1979) que no llegó a incluirse en el nonato cuarto Plan de Desarrollo. Las Cámaras de Comercio andaluzas tienen también publicados trabajos valiosos, así como otras instituciones y organismos públicos.

También quisiera ofrecer algunas ideas por si pudieran ser orientadoras. El sector público tiene una gran función que realizar en Andalucía tanto en la infraestructura física como en la social. Invertir dinero público en Andalucía no sólo es ofrecer trabajo en la región en que existe más desempleo, sino también ofrecer atractivo para las inversiones privadas. Todavía recuerdo como la General Motors rechazaba, en parte fundamental, la oferta del Gobierno para instalarse en Andalucía porque existían otros lugares en España más aconsejables para la localización industrial. La mejor comunicación interior de Andalucía, la construcción y equipamiento de puertos, hospitales, escuelas, centros culturales, elevarán el nivel de vida en Andalucía y podrán desencadenar otras actividades inversoras y productivas. El INI tiene una gran deuda con Andalucía por ser sus inversiones muy inferiores a las que le corresponden por extensión y población. En su día habría que distinguir entre el sector público que sigue dependiendo del Estado y el que pasa a depender de Andalucía. Creo que en esta tierra hay que ocuparse enormemente del medio rural para que sus habitantes no se vean incluso como discriminados dentro de una región subdesarrollada.

En los recursos naturales hay enormes posibilidades, tanto en la agricultura como en el turismo, pesca y minería. Especialmente la agricultura es de suma importancia porque una buena o mala cosecha se nota en las demás actividades de Andalucía. En un momento en que se vislumbra una crisis mundial alimentaria, nuestra agricultura puede jugar un papel importante en el desarrollo de Andalucía. Son sectores que requieren profunda transformación.

En cuanto a los recursos financieros, es necesario hacer esfuerzos, dentro de la libertad económica, para que el insuficiente ahorro de los andaluces se invierta en Andalucía y además atraer más capitales para financiar proyectos de iniciativas localizadas en Andalucía.

En la preparación de suelo industrial y urbano, para la localización de empresas y viviendas, podría darse una buena colaboración del Estado, la Comunidad autónoma y las Diputaciones y Ayuntamientos, que facilitaría la inversión privada

si la infraestructura física de comunicaciones mejorara también. Es fundamental en este sector lograr que el valor añadido a nuestras materias primas se realice en Andalucía.

En el orden social, junto a la mejora de la infraestructura educativa, asistencial, cultural, recreativa y deportiva, está el más grave de los problemas andaluces: el paro y su secuela de la emigración, de la que levantaron acta dos notarios del pueblo, Blas Infante y Díaz del Moral. Evidentemente es un mal secular y su remedio autonómico está en la creación de puestos de trabajo que siempre han sido insuficientes en nuestra tierra y en las renovaciones tan necesarias en Andalucía. Los fondos para el desempleo requieren una mejor administración que pasa por el conocimiento de las situaciones laborales de desempleo, cambiantes en cada época, por evitación de fraudes e insolidaridades, por la rectitud en su utilización y por la necesidad de introducir en el sistema factores de rentabilidad económica y social a los fondos que se invierten. Creo que en los últimos años se ha modificado de alguna manera la situación de los parados en Andalucía, pero el sistema necesita de profundas mejoras.

Atención especial hay que prestar a los andaluces que trabajan fuera de nuestra tierra, que junto a las dificultades laborales y económicas encuentran las de un medio cultural distinto.

Pienso que de alguna manera la inversión privada en Andalucía podría mejorar si el clima de tensiones y conflictos sociales y laborales mejorara. En este sentido, las centrales sindicales podrían aportar compromisos especiales en orden a reivindicaciones y conflictividad, en relación con las nuevas empresas que se localizaran en Andalucía.

## Final

Alguien podría pensar que los desniveles de vida entre los habitantes de unas regiones y otras tienen su origen y son una necesidad del mundo capitalista. No voy a entrar ahora en la polémica capitalismo-socialismo. Solo quiero decir que el colonialismo interior y las situaciones de dependencia regional han sido estudiadas en relación con el mundo occidental y no en los países de economía colectivista, pero que basta viajar a éstos para comprobar que las diferencias interregionales se dan también acusadamente en ellos.

También quiero añadir que la experiencia enseña cómo la acción para combatir los desequilibrios interregionales, que en gran parte es y debe seguir siendo misión del Estado, no ofrece resultados brillantes y que las diferencias, lejos de disminuir, aumentan y que en este sentido también hay que enmarcar lo ocurrido en la Comunidad Económica Europea, donde existen fondos especiales para atender a las regiones subdesarrolladas en el seno de la Comunidad.

La tarea de sacar a Andalucía del subdesarrollo no es nada fácil y, desde luego, no alcanzable a corto plazo. Cinco siglos no sólo no han servido para hacerlo, sino que han aumentado nuestras diferencias con los territorios más desarrollados de la nación. La autonomía solidaria es, cuando menos, una esperanza, porque contiene instrumentos que debidamente utilizados pueden ayudarnos a progresar. ■





Agosto de 1979 en Casares, lugar  
de nacimiento de Blas Infante.  
Manuel Clavero Arévalo habla  
a los asistentes al homenaje al  
Padre de la Patria Andaluza.



## Capítulo 8

# El largo y duro camino hasta el 28 de febrero

---

### La operación Andalucía y el Congreso de UCD

C

uando los partidos regionales se incorporaron a UCD expusimos la necesidad de que esta se configurara regionalmente. Nos preocupaba el que avicinándose los procesos autonómicos, la estructura central no tuviese en cuenta la voz de los afiliados en las regiones.

Por ello, cuando se acercaba el Congreso Nacional de UCD de octubre de 1978, los andaluces tomamos conciencia de ello y organizamos una acción para el logro de nuestras aspiraciones. Miguel Sánchez Montes de Oca y yo asistimos a

casi todas las Asambleas provinciales de Andalucía en las que se designaron los compromisarios para el Congreso. Luego tuvimos diversas reuniones con los números uno de las candidaturas, presidentes, secretarios y representantes de juventudes. Prácticamente antes del Congreso quedó ya establecido que el partido tendría una estructura regional y un órgano a nivel nacional en que estuvieran los representantes de las regiones.

Así lo consagró el Estatuto de UCD aprobado en el Congreso en cuyo artículo 29 se establecía el Consejo de Comunidades autónomas como órgano de representación de los distintos pueblos que integran España y con la función de analizar, decidir y fijar, dentro del marco programático del partido, la posición del mismo en orden al planteamiento de desarrollo del proceso autonómico. Dicho órgano se constituiría dentro del plazo de seis meses. Al mismo tiempo se establecía la organización regional de UCD.

## La vigencia de la Constitución y la política autonómica

Como ministro para las Regiones me preocupaba grandemente la política autonómica después de la Constitución. El mapa regional de España había quedado ultimado con la aprobación de las últimas preautonomías y estas no creaban mayores problemas.

La gran novedad de la Constitución española de 1978, en materia de autonomías, era que su desarrollo no iba a realizarse sólo a través de los Estatutos, sino también a través de Leyes aprobadas por las Cortes generales. Con el fin de que éstas estuvieran elaboradas antes de que la Constitución entrara en vigor, designé un equipo de expertos que trabajó afanosamente bajo mis directrices desde el mes de septiembre de 1978.

La tarea realizada por el equipo permitió tener ultimados anteproyectos de leyes en materia de haciendas regionales, de procedimiento administrativo, de régimen jurídico, de responsabilidad y de funcionarios. Todos estos proyectos estaban inspirados en la Constitución y muy especialmente en los artículos 149-18 y 157-3, que eran totalmente nuevos en relación con la Constitución de 1931 y que logré, a través de los representantes de UCD en la ponencia constitucional, que se incluyeran en nuestro primer texto legal. En el Ministerio de Justicia se trabajaba en el proyecto de Ley sobre el Tribunal Constitucional; en el del Interior, sobre el de policías de las Comunidades autónomas, y en el de Hacienda, sobre otra versión, en gran parte coincidente con nuestro proyecto, sobre haciendas de las Comunidades autónomas.

Creo que este cuerpo de leyes constituía la mejor garantía para conducir el proceso autonómico, tal como anuncié en el prólogo de mi libro *La España de las autonomías*, publicado en el último trimestre de 1978. Ello unido a un pacto con los partidos políticos y muy especialmente con el PSOE, en cuanto a calendario y puesta en marcha de los procesos autonómicos después de las elecciones municipales eran, desde mi punto de vista, los elementos principales de la política autonómica después de la Constitución.

En el mes de diciembre de 1978 y tras el referéndum constitucional, entregué al presidente Suárez aquel cuerpo de leyes, que recibió con satisfacción. Promulgada la Constitución el 29 de diciembre, el presidente anunciaría la disolución de las Cortes y el anuncio de las elecciones generales para el primero de marzo. El Gobierno quedó en la situación de provisionalidad propia de las circunstancias y todos trabajamos a fondo en las elecciones generales.

Celebradas estas con el triunfo de UCD y tras la triste sesión de investidura, el presidente Suárez nombró nuevo Gobierno, el 5 de abril, en el que yo dejé la responsabilidad de las autonomías para pasar al Ministerio de Cultura.

La nueva etapa política autonómica iba a centrarse inicialmente en forma casi exclusiva en la negociación de los Estatutos del País Vasco y de Cataluña que habían sido presentados en el Congreso antes de la disolución de las Cortes.

## La constitución provisional del Comité regional de UCD de Andalucía

Las elecciones generales del primero de marzo habían producido en Andalucía un hecho importante cual fue el éxito del PSA, que obtuvo cinco diputados que votaron a favor de la investidura de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, consiguiendo constituirse como grupo parlamentario en el Congreso con el nombre de Grupo Andalucista.

Los Estatutos de UCD estaban aún por cumplir en cuanto a la creación de la organización regional y creo que fuimos los andaluces los primeros en lograrlo. En Torremolinos, y con carácter provisional por cuanto estaban renovándose las Asambleas y Comités provinciales, se constituyó, en la primavera de 1979, el primer Comité regional de UCD en Andalucía para el que tuve la satisfacción de ser elegido presidente por una muy amplia mayoría de votos. Se puso así en marcha una organización al frente de la cual iba a tener que afrontar responsabilidades en el primer proceso autonómico que, al amparo de la recién estrenada Constitución española, iba a ponerse en marcha de acuerdo con el artículo 151 de la misma.

## EL INCUMPLIDO ARTÍCULO DE LOS ESTATUTOS DE UCD

### CAPÍTULO VII. LA REPRESENTACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### Artículo 29

**1.** Como órgano de representación de los distintos pueblos que integran España y con la función de analizar, decidir y fijar, dentro del marco programático del Partido, la posición del mismo en orden al planteamiento y desarrollo del proceso autonómico se constituirá, dentro de los seis meses siguientes a la terminación del Congreso Nacional, un Consejo de las Comunidades Autónomas integrado por:

- a.** El Presidente del Partido.
- b.** El Secretario General del Partido.
- c.** Los Presidentes del Partido en las Comunidades Autónomas.
- d.** Los Presidentes de los Órganos Autonómicos correspondientes, siempre que estén afiliados a UCD.
- e.** Los Presidentes Provinciales del Partido y los de Ceuta y Melilla.
- f.** Un número de vocales no superior a sesenta, elegidos en la forma que reglamentariamente se determine.

**2.** El mandato de los miembros del Consejo durará dos años, salvo que con anterioridad se renueve el órgano que los eligió, en cuyo caso cesarán automáticamente y se procederá a la elección de nuevos consejeros, pudiendo ser, en su caso, reelegidos los anteriores.

**3.** El Consejo será presidido por el presidente del Partido o por delegación suya, por el Secretario General.

## La iniciación del proceso autonómico en Andalucía

Tan pronto como se constituyeron los nuevos Ayuntamientos tras las elecciones municipales del 3 de abril, se abría la posibilidad de poner en marcha el proceso autonómico en cualquier región de España, según la Constitución. Creo recordar que los de Los Corrales y Puerto Real fueron de los primeros que en el mismo mes de abril tomaron los acuerdos correspondientes. Se iniciaba así un camino acelerado, por cuanto en el plazo de seis meses tenían que pronunciarse las tres cuartas partes de los Ayuntamientos de cada provincia andaluza.

Con anterioridad a todo ello y durante el mandato del primer presidente de la Junta de Andalucía, Plácido Fernández Viagas, y con anterioridad también a mi elección como presidente de la UCD andaluza, se había firmado en Antequera el llamado pacto autonómico suscrito por todos los partidos, incluso la UCD, comprometiéndose al logro de la autonomía más conveniente y más rápida para nuestra tierra. Con posterioridad a las elecciones generales y municipales de marzo y abril, se produjeron cambios en la Junta de Andalucía, siendo elegido como presidente Rafael Escuredo.

Iniciando, como he dicho, el proceso autonómico, los concejales y alcaldes de UCD pedían instrucciones en orden a su actuación en los Ayuntamientos. A nivel nacional todavía no se había constituido en el partido el órgano competente que era el Consejo de Comunidades autónomas y no logré que el Comité ejecutivo nacional se reuniera a pesar de tenerlo pedido al secretario general. Estábamos en los tensos y agotadores días y noches de la negociación de los Estatutos vasco y catalán.

No puedo ocultar que mis preferencias estaban a favor del artículo 151 para Andalucía, pero en abril de 1979 las cosas se hubieran podido presentar en forma distinta a como hubo que hacerlo en enero de 1980. El presidente de la Junta de



Andalucía fue comprensivo ante la situación y no convocó el Pleno decisivo hasta el mes de junio en Granada sin que yo hubiera podido conseguir, a pesar de intentarlo nuevamente, la reunión del Comité ejecutivo nacional.

Creo que fue el 23 de junio cuando en Granada el pleno de la Junta de Andalucía acordó por unanimidad solicitar la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución. Previamente expuse al secretario general de UCD la situación y que todos los partidos eran favorables a dicha vía, por lo que comprendió que nuestro portavoz se sumara también a la iniciativa cuando a nivel de partido aún no se había podido fijar una estrategia.

Se me pudo a mí criticar también de omisión por no haber convocado al pleno del Comité regional y acepto esta crítica que, en parte, me fue formulada previamente a mi elección definitiva en el mes de noviembre, pero estábamos ante una cuestión en la que la decisión definitiva correspondía a los órganos nacionales estatutarios. Dejar esa decisión a los órganos regionales correría siempre el peligro de que en unos sitios escogiera la vía del 151 y en otros la del 143, con el natural perjuicio y deterioro para el partido y para las regiones correspondientes.

## La reunión del Comité regional de UCD

En los primeros días de julio la comisión permanente del Comité regional reunida en Granada acordó, previo amplio informe, dirigirse a los Comités provinciales para que los concejales y alcaldes de UCD votaran en sus respectivos Ayuntamientos a favor de la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 de la Constitución, adhiriéndose a los acuerdos de la Junta de Andalucía en dicho sentido. A lo largo del mes de julio fueron ya muchos los Ayuntamientos que se sumaron a la iniciativa autonómica.

En aquella reunión hubo también un amplio cambio de impresiones sobre el contenido de un posible Estatuto de autonomía, previendo las reuniones que iban a ser convocadas por la Junta de Andalucía en Carmona y que partirían de los trabajos realizados anteriormente por una ponencia en la que UCD estuvo representada por Soledad Becerril y Cecilio Valverde. La elección de este para la presidencia del Senado aconsejó su relevo por Pedro Luis Serrera Contreras. Estas reuniones se celebraron en el mes de agosto y de ellas salió un borrador de Estatuto en el que los representantes de los partidos formularon sus correspondientes reservas.

## El largo mes de agosto de 1979

Agosto fue un mes autonómico en Andalucía. Los Ayuntamientos en las ocho provincias fueron sumándose a la iniciativa autonómica. La prensa iba dando cuenta periódicamente de la marcha de adhesiones de cada provincia. El presidente Rafael Escuredo visitó todas las provincias presidiendo sesiones en diversos Ayuntamientos y Diputaciones. En Casares se celebró un acto homenaje a Blas Infante, en el que intervine en mi calidad de presidente regional de UCD y en el que ante el monumento de su pueblo natal, existente en la plaza principal, tuve la ocasión de resaltar la aportación de Blas Infante a su tierra resaltando su ejemplaridad de intelectual que había vivido trabajando por Andalucía y muerto gritando «¡Viva Andalucía!».

Mientras tanto, en algunas provincias había dificultades en UCD, pues al parecer determinadas interferencias obstaculizaban la adopción de acuerdos por los Ayuntamientos y Diputaciones. Tuve que hacer grandes esfuerzos en no pocas provincias para conseguir, con colaboraciones y lealtades muy valiosas, superar las trabas que se interponían para evitar el logro de los acuerdos de referencia. Al fin y antes de que el presidente Escuredo visitara Almería, se consiguió que también aquella circunscripción rebasara el porcentaje de adhesiones establecido en la Constitución.

Para mí el mes de agosto de 1979 fue un mes largo y tenso en el que las vacaciones las dediqué en gran parte al logro de la consecución de la iniciativa autonómica en Andalucía. Cuando llegué a Madrid a principios de septiembre estaba tan cansado que conté a mis colaboradores las ganas que tenía de que llegaran pronto otra vez las vacaciones de verano.

## **La fijación de la fecha del referéndum: la reunión Suárez-Escuredo**

Al regreso de vacaciones tuve un despacho con el presidente Suárez, al que expliqué minuciosamente lo ocurrido durante el mes de agosto y mi criterio de no secundar las directrices que a mis espaldas habían llegado a ciertas provincias andaluzas. Se trataba de que la iniciativa autonómica municipal no prosperara en algunas de las circunscripciones donde UCD era mayoritaria. La maniobra incluso había saltado a la prensa procedente de medios de comunicación de Barcelona en los que se llegaba a decir que el partido del Gobierno no estaba jugando limpio. Le expliqué cómo en las provincias me habían informado de la incoherencia que suponía el que muchos Ayuntamientos de UCD hubieran adoptado los acuerdos pertinentes y el que otros no los adoptaran. También le expuse que la iniciativa autonómica municipal ya estaba decidida en Andalucía por la vía del artículo 151 de la Constitución y que estábamos en condiciones de conducir el proceso de la forma más razonable.

A mi regreso de Méjico, en el mes de septiembre, me encontré con que catalanes y vascos pedían que la convocatoria del preceptivo referéndum para la aprobación de sus respectivos Estatutos se realizara por Reales Decretos-Leyes, sin esperar a la Ley reguladora de las distintas modalidades de referéndum. Se habían producido nuevas muertes por acciones terroristas y urgía la convocatoria del referéndum. Tan pronto se supo en Andalucía que el 25 de octubre iban a celebrarse las consultas de Cataluña y el País Vasco, el PSA en rueda de pren-

sa pidió al Gobierno que el mismo día celebrara el referéndum de ratificación en Andalucía. Pocos días después el Partido Comunista señalaba la fecha más apropiada del 4 de diciembre, fecha a la que también se sumó el PSOE.

Sólo quedaba UCD por pronunciarse. La Comisión Permanente Regional aprobó mi propuesta por la cual considerábamos que era prematuro fijar una fecha para el referéndum, ya que debían realizarse previamente estudios sobre la viabilidad del mismo, habida cuenta de que el de Andalucía no era igual que el de Cataluña y el País Vasco, donde bastaba ganar por simple mayoría de votos, mientras que en Andalucía era necesario ganar por la mayoría absoluta del censo y que sería conveniente revisar estos por la gran inflación de los mismos, puesta de relieve en las últimas elecciones. Con este acuerdo además de lo expuesto pretendíamos evitar que el Gobierno y la UCD nacional se vieran enfrentados con todas las fuerzas políticas.

El acuerdo no cayó bien en Andalucía hasta el punto de que el PSA abandonó la Junta y el presidente de ésta convocó una sesión especial del Consejo Permanente para estudiar la cuestión planteada. En dicha reunión se acordó que se pidiera una entrevista al presidente del Gobierno para que el de la Junta le expusiera la necesidad de afrontar la fecha del referéndum en Andalucía. Al mismo tiempo convocar un pleno de la Junta para la semana siguiente en Almería.

Tanto Cecilio Valverde, presidente del Senado, como yo, pedimos a Adolfo Suárez que recibiera a Escuredo, a lo que accedió para las diez de la mañana del miércoles siguiente. Yo le expuse todo lo ocurrido en el Comité Regional de UCD y las consecuencias en Andalucía. Me dio la impresión de que Suárez vio una excelente ocasión para encauzar el proceso autonómico en general y retrasó la entrevista de Escuredo de las diez de la mañana a las ocho de la tarde. En el intervalo se celebró una comida a la que asistieron Rafael Arias Salgado y José Pedro Pérez Llorca por UCD y Alfonso Guerra y Gregorio Peces Barba por el PSOE. Estos debieron mostrarse muy firmes en relación con la imposibilidad de que Andalucía renunciara a la vía del artículo 151, para pasar a la del 143.

Después de este almuerzo se celebró por fin la entrevista entre Adolfo Suárez y Rafael Escuredo, que iba a resultar decisiva en todo el proceso autonómico andaluz y una confirmación al máximo nivel de la vía del artículo 151, ya que la del 143 no exigía referéndum. De aquella reunión salió la fecha, al parecer propuesta por el presidente del Gobierno, del primero de marzo de 1980. Escuredo se retiró unos días a descansar, sin duda con el ánimo de que el pleno de la Junta se informara directamente por él y no por la prensa.

El mismo día en que se celebró el pleno de Almería, el 8 de octubre de 1979, llamé al presidente Suárez para poder transmitirle instrucciones al portavoz de UCD en el pleno de la Junta sobre la fecha que proponía UCD para el referéndum. Me dijo que el primero de marzo, pero a poco tiempo me llamó desde Almería Miguel Sánchez Montes de Oca para decirme que se había comprobado que ese día era sábado y, por tanto, inadecuado para un referéndum, por lo que proponían el 28 de febrero. Le contesté que yo pensaba que no habría dificultad, pero que prefería consultarlo con el presidente Suárez. Este me indicó, en efecto, que no la había, lo que le transmití al portavoz de UCD, quien públicamente expuso el criterio del partido favorable al 28 de febrero como fecha del referéndum, votando en consecuencia los representantes de UCD a favor de la propuesta formulada en tal sentido.

De esta manera quedó, en principio, señalada una fecha que iba a ser histórica para Andalucía.

## La racionalización de las autonomías

En el mismo mes de octubre en que había quedado fijada la fecha del referéndum andaluz, el Comité ejecutivo nacional de UCD comenzó a abordar el tema de los procesos autonómicos, nombrándose una comisión para que sometiera al comité un informe sobre la manera de conducir dichos procesos. Al frente de

dicha comisión estaba Rodolfo Martín Villa. Yo conocía bien sus criterios sobre el tema de las autonomías, pues no en balde él era ministro del Interior cuando yo era ministro para las Regiones y habíamos tenido muchas diferencias sobre la implantación de las preautonomías, aunque siempre se habían salvado con muy buen estilo personal y rectitud por su parte. En el fondo él era más provincialista que autonomista y siempre estimuló el robustecimiento de las provincias y Diputaciones en la Constitución.

Claramente se vio desde el primer momento que los trabajos de la comisión iban a favor de racionalizar las autonomías a través de la vía del artículo 143 de la Constitución. La cantidad de elecciones y consultas que había que realizar si se generalizaba la autonomía del artículo 151 y la experiencia de la negociación de los estatutos de Cataluña, el País Vasco y Galicia, fueron determinantes para fundamentar la racionalización. Sin embargo, la aplicación del criterio abstracto tropezaba siempre con las realidades concretas y específicamente con Andalucía, que tenía desde el mes de agosto cumplida la iniciativa autonómica a nivel de Ayuntamientos y Diputaciones por el artículo 151 de la Constitución y señalada por el propio presidente del Gobierno la fecha del 28 de febrero para la celebración del referéndum. Siempre el tema de Andalucía quedaba pendiente de negociaciones inmediatas con el PSOE. Esas negociaciones no llegaron nunca a fructificar, pues los socialistas se mostraron siempre muy firmes en que la vía del artículo 151 era irreversible para Andalucía.

Personalmente siempre afirmé que me parecía bien la racionalización de las autonomías y de cualquier otro tema político, pues nada debe ser irracional, pero estimaba que era precisamente irracional pretender racionalizar las autonomías en octubre de 1979 de la misma forma como hubieran podido racionalizarse en abril del mismo año, antes de que los ayuntamientos hubieran comenzado a adoptar acuerdos para la iniciativa autonómica por la vía del artículo 151 de la Constitución. Especialmente cuando este proceso estaba ultimado, como ocurría en Andalucía, la reconversión podía ser muy traumática y la racionalización debía acometerse sobre la aceptación de la vía pedida por los Ayuntamientos.

Para ello hubiera sido mucho mejor no señalar fecha para el referéndum, que era prácticamente una confirmación de la vía del artículo 151 de la Constitución.

Una decisión sobre Andalucía no se tomó hasta el mes de noviembre y ello de manera extraña y según yo pienso contra la voluntad del presidente Suárez, que claramente indicó, que prefería no se abordase el tema en aquella ocasión. La sesión del Comité ejecutivo nacional había ya despachado el orden del día y era muy tarde. Íbamos ya a levantarnos y ante la inmediata constitución definitiva del Comité Regional de Andalucía señalada, por segunda vez tras un primer aplazamiento, para el domingo en Torremolinos, Landelino de Lavilla me sugirió la conveniencia de plantear el tema. Suárez lo esquivó, pero Landelino volvió a plantearlo, lo que dio lugar a un debate y a una decisión en la que me quedé solo, al votar en contra de un acuerdo favorable a la modificación de la vía autonómica por el artículo 143, e incluso a recomendar la abstención en el referéndum.

Rodolfo Martín Villa declaró al periódico *El País* la realidad de lo que había ocurrido y al referirse al carácter secreto de los acuerdos señalaba, a mi manera de ver con exactitud, que la reserva de tales acuerdos era también por la propia duda de que pudieran llegar a aplicarse.

## La constitución definitiva del Comité regional de UCD

El día 23 de noviembre no se me olvidará fácilmente. Por la mañana y hasta bien entrada la tarde hubo Consejo de Ministros. Poco después y hasta bien entrada la noche, Comité ejecutivo nacional, en el que se adoptó el acuerdo reservado sobre Andalucía. Cuando por la noche llegaba a casa, en el Ministerio de Cultura me quedé solo, encerrado en el ascensor durante más de cuatro horas. Al fin, de madrugada y de verdadera casualidad, lograron rescatarme. Me alegró no haber perdido los nervios en aquella situación, y en la imposibilidad de comunicar con

el exterior me dediqué a pensar en la conveniencia o no de suspender la constitución definitiva del Comité Regional de Andalucía, convocada hacía tiempo para el domingo 25 en Torremolinos.

Volver a aplazar por segunda vez la constitución del nuevo Comité Regional y mantener uno provisional no me parecía adecuado para los momentos decisivos que estaba viviendo Andalucía. Algunos de sus componentes no formaban ya parte de los órganos provinciales recientemente renovados, y ante la situación decidí mantener la convocatoria.

Al principio de la sesión pude comprobar que la elección no iba a resultar tan fácil como la vez anterior, y eso a pesar de que no había ni se presentó ninguna otra candidatura. A petición de alguno de los asistentes, el equipo saliente rindió cuenta de su gestión y tras un debate en el que las más duras críticas vinieron de mis compañeros de la ejecutiva nacional, se procedió a la elección, en la que fui proclamado presidente por treinta y cinco votos a favor y dieciocho, entre ellos el mío, en blanco. Al correr el tiempo el presidente Suárez me dijo que él jugó a favor de mi candidatura, pero con votos de castigo. Seguidamente fueron elegidos vicepresidentes Félix Pérez Miyares, José Sánchez Faba y Francisco Olivencia Ruiz y se aprobó mi propuesta de que continuara en la secretaría Francisco de la Torre.

Tras una interrupción para comer, el Comité acordó en su sesión de tarde que cualquier decisión que tomara el Comité ejecutivo nacional fuera precedida de una consulta al Regional. También se decidió nombrar una comisión que fuera preparando un informe sobre la campaña del referéndum. Previamente se había debatido la participación en las manifestaciones convocadas para el día de Andalucía, que sería el 2 de diciembre. Como éstas eran provinciales y había gran diversidad de opiniones, se acordó negociar en cada provincia las condiciones de la participación, dejando a cada provincia la decisión final. Participaron en las manifestaciones los representantes de Almería, Cádiz, Huelva, Málaga y Sevilla.



Cuando a las ocho de la noche abandonaba el palacio de Congresos de Torremolinos para marchar al aeropuerto, un grupo de personas presenciaba por la televisión el partido Sporting de Gijón-Real Madrid, que tantos quebraderos de cabeza me había producido durante los últimos días por haber impuesto la retransmisión. Había sido una larga semana.

## **UCD acuerda recomendar la abstención o el voto en blanco**

Ya no me fue posible convocar el Comité regional de Andalucía, pues cuando lo intenté en el mes de diciembre me sugirieron los órganos nacionales del partido que no lo hiciera. Diversos comités provinciales adoptaron acuerdos a favor de la autonomía por el artículo 151 de la Constitución y yo entablé conversaciones con representantes del PSOE, partido mayoritario en Andalucía, a fin de concretar algunos puntos del Estatuto de Carmona y del Gobierno de Andalucía que tranquilizaran a algunos miembros del comité regional de UCD a los que preocupaba el referéndum sin tener asegurado el contenido del Estatuto. Sin poder convocar el Comité y sin poder despachar con el presidente Suárez desde el mes de septiembre, no pude informar a uno y a otro de estas gestiones.

Durante un descanso del Consejo de Ministros del viernes 11 de enero de 1980, el presidente me convocó a una reunión para el día siguiente en la Moncloa. Fue una reunión reducida preparatoria del Comité ejecutivo nacional que iba a celebrarse el martes 15. El tema de Andalucía ocupó casi todo el tiempo. Salvo yo, todos los demás asistentes, que eran personalidades más cualificadas de la ejecutiva, se mostraron unánimes en la necesidad de reconducir la autonomía andaluza por el artículo 143 de la Constitución, para lo que era necesario que el referéndum no triunfase.

No bastaba para ello con recomendar el voto en blanco o negativo, pues podrían resultar muy minoritarios en comparación de los afirmativos y por tanto se acordó recomendar también la abstención. La postura tendría carácter general para cualquier iniciativa que se diese por el artículo 151 y no solo para Andalucía. Insistí en las consecuencias que ello podría tener para el partido cuando los concejales y alcaldes de todos los pueblos estaban comprometidos públicamente en sus respectivos Ayuntamientos en favor de la autonomía del artículo 151 y las que podría tener para Andalucía.

El lunes 14 el presidente Suárez tuvo que viajar a Washington para entrevistarse con Carter y la ejecutiva nacional de UCD quedó señalada para el martes. El domingo lo dediqué con mis colaboradores del Ministerio de Cultura a revisar el grado de ejecución que habían logrado los objetivos trazados cuando hacía nueve meses nos encargamos del Ministerio y a programar otros nuevos.

Me preocupaba no sólo la decisión que tomaría el Comité ejecutivo del miércoles, sino también el incumplir el acuerdo del Comité regional de ser oído antes de que se tomara una decisión final y definitiva, lo que podría incomodar a sus componentes. No quería, sin embargo, que la reunión se celebrara estando fuera de España el presidente Suárez. Por otra parte la convocatoria de un comité regional de sesenta miembros pertenecientes a ocho provincias más Ceuta y Melilla no era fácil de improvisar y la falta de *quorum* era muy fácil que se produjera. Me decidí a convocarles telefónicamente para el martes a las cuatro y media de la tarde, a fin de que al Comité ejecutivo nacional pudiera yo llevar el criterio del regional. Comprendía que aquello podría producir una discrepancia de criterios entre ambos comités, pero ante la inexistencia del órgano nacional competente, no creado todavía, que era el Consejo de las Comunidades autónomas, si no se oía a los comités regionales el centralismo del partido era total.

No acepté las indicaciones que tuve para que desconvocara el Comité regional y siempre agradeceré a sus componentes el que a pesar de las llamadas que recibieron para que no acudieran a mi convocatoria lo hicieran masivamente. Me

extrañó sobremanera el que la televisión del lunes por la noche anunciara que la reunión del Comité ejecutivo nacional había sido adelantada a las cuatro de la tarde, es decir, media hora antes de la hora prevista para la reunión del Comité Regional.

Tan pronto como el martes 15 de enero por la mañana el presidente Suárez llegó de Washington, me llamó a su despacho. No entraba en él y, por tanto, no despachaba con Suárez desde los primeros días de septiembre. Todavía tuve una esperanza en aquella reunión de que las cosas pudieran arreglarse, cuando le conté mis conversaciones, que desconocía, con los socialistas. Le propuse un plan en función del resultado final de aquellas conversaciones previstas para el lunes siguiente. Lo calificó de muy inteligente y, a pesar de la tensión previa, la reunión fue cordial y constructiva indicándome que él pensaría y consultaría sobre mi propuesta. Quedamos en que me reuniera con el Comité Regional a la hora prevista y que tras un cambio de impresiones en que no se tomaran acuerdos fuera luego a la reunión del Comité ejecutivo nacional. Poco después de mi salida Rafael Arias me indicó la conveniencia de que en la reunión de las cuatro y media convocara al Comité Regional en Cedaceros a las diez de la noche.

A las cuatro y media y en el Palacio de Congresos y Exposiciones me reuní con el Comité Regional, a cuyos miembros agradecí su asistencia producida en tan breve espacio de tiempo y en circunstancias en que algunos hubieran podido creer que venían a una reunión clandestina a pesar de ser convocados por el presidente que ellos habían elegido. Me pareció que el ambiente era propicio para ratificar la autonomía por el artículo 151 de la Constitución, pero cumplí a rajatabla lo que había convenido con Adolfo Suárez: les indiqué que el problema había entrado en una nueva fase esperanzadora y que volveríamos a reunirnos en Cedaceros a las diez de la noche después de concluida la reunión del Comité ejecutivo nacional.

Volví a la Moncloa a la reunión de este Comité y, en un aparte, el presidente me indicó que no se podía esperar hasta el lunes y que aquella noche tenían que

tomarse los acuerdos y que tenía que ultimar las conversaciones pendientes con los socialistas aquella misma noche. También pensé que todo cambiaba, caía por tierra. En el debate volvía a defender mi plan y aplacé mi voto a la por los demás unánime decisión de recomendar la abstención o el voto en blanco en el referéndum andaluz hasta que hablara con los socialistas. Se decidió que a la reunión con el Comité Regional asistieran también Fernando Abril, Rafael Arias Salgado, José Pedro Llorca, Pío Cabanillas y Rodolfo Martín Villa y no recuerdo si alguno más.

La reunión, puramente informativa, del Comité Regional duró hasta la madrugada y en ella no se tomó ningún acuerdo. Hice un amplio informe y a continuación hubo un amplio debate. Unos hablaron a favor de la autonomía por el artículo 151, otros se expresaron conformes con lo resuelto por la ejecutiva nacional, otros permanecieron en silencio. Tres de los asistentes renunciaron a sus cargos en la Junta de Andalucía, que fueron Miguel Sánchez Montes de Oca, Pedro Valdecantos y Manuel Fombuena. En el debate también intervinieron los representantes del Comité ejecutivo nacional y yo evité cualquier enfrentamiento entre los miembros de ambos órganos.

Mi decisión de dimitir se había ido confirmando a lo largo de la reunión del Comité Regional y cuando terminó la reunión la anuncié a algunos íntimos colaboradores que me acompañaron al Ministerio de Cultura. Eran las siete de la mañana del 16 de enero.

## La dimisión como ministro de Cultura y la llegada a Sevilla

Sobre las diez hablé telefónicamente con el presidente Suárez para pedirle una entrevista que sostuvimos a las once y media y en la que le expuse mi decisión de dimitir irrevocablemente. Me rogó que reconsiderara mi actitud y ante la rei-

teración de mi posición terminó aceptándola, indicándome que daría inmediata cuenta al Rey, de acuerdo con la Constitución y que por la tarde tendría noticias suyas.

Las razones que justificaban mi renuncia eran obvias, pues desde hacía tiempo veía incompatible entre mi continuidad como ministro y la reconducción de la autonomía andaluza por el artículo 143. Había protagonizado muy activamente la vía del artículo 151 y no podía dejar de pensar en los alcaldes y concejales de UCD que se habían comprometido en la decisión. Sobre todo pensaba que aquello, en aquel momento, perjudicaba a Andalucía y que mi identificación con la vía del 151 era incompatible con el cargo de ministro.

Debo confesar que me costó un gran sacrificio dejar el Ministerio de Cultura y que resistí la fuerte tentación de seguir siendo ministro. Llevaba nueve meses al frente del mismo y habíamos logrado la aprobación por las Cortes del Estatuto jurídico de la Radiotelevisión Española, por el Congreso de la Ley de Protección del Cine, la del Deporte y ya había pasado por el Consejo de Ministros la de clasificación de salas cinematográficas. Estaban ultimándose la del Patrimonio Artístico, la de Bibliotecas y se empezaba a trabajar en la del Teatro. A nivel administrativo se habían logrado ya algunos de los objetivos trazados y había un programa de realizaciones inmediatas muy prometedor.

Por la tarde el presidente Suárez me comunicó la aceptación de mi dimisión y el nombramiento de Ricardo de la Cierva como nuevo ministro de Cultura. Con él me entrevisté al día siguiente para informarle de la situación del Ministerio y de los proyectos pendientes.

El viernes 18 regresé a Sevilla y tuve la satisfacción de que gran cantidad de personas me esperaban en el aeropuerto. En la escalerilla del avión, el gobernador civil Luis Fernández y Fernández Madrid me entregó copia del texto del Real Decreto aprobado aquella misma tarde en el Consejo de Ministros por el que se me concedía la Gran Cruz de Carlos III, en el que figuraba el reconocimiento a los

servicios prestados como ministro, que se había omitido en el Real Decreto de cese publicado días antes en el Boletín Oficial.

Cuando se abrió la puerta de llegada, el público me acogió con una gran ovación y ante los micrófonos y periodistas anuncié que el 28 de febrero votaría afirmativamente; que continuaba en UCD, partido que había prestado grandes servicios durante la transición, y que mi decisión de permanecer o abandonar el mismo no la tomaría en momentos de tensión y emotividad como los que estaba viviendo. Di gracias a Dios por haberme ayudado a resistir la tentación de seguir siendo ministro y anuncié que escribiría un libro sobre Andalucía, ya que había vivido momentos importantes para su historia que no debían perderse en el olvido.

## La baja de UCD

El sábado 19 estaban convocados tanto el Comité ejecutivo provincial como el Consejo político, figurando en el orden del día el proceso autonómico. En otras provincias se habían acatado las decisiones del Comité ejecutivo nacional. En Sevilla también se abordó este tema tras un muy amplio debate. En el Comité ejecutivo, y por votación secreta abrumadoramente mayoritaria, se acordó ratificar el criterio del mismo comité, anteriormente expresado, favorable a la vía autonómica del artículo 151 de la Constitución indicando el Comité ejecutivo nacional que reconsiderara su actitud. Mientras tanto, la organización del partido no haría campaña a favor de la abstención o del voto en blanco. En el orden personal, expuse mi deseo de poder expresar libre y responsablemente mi pensamiento sobre la autonomía andaluza. Se solicitaba también que el presidente nacional de UCD recibiera al secretario provincial para exponerle los acuerdos. Poco antes aborté un intento de formulación de un voto de censura al presidente del partido en Sevilla por su actuación en Madrid a favor del artículo 143.

El consejo provincial hizo suyos estos acuerdos y añadió la petición de que el referéndum se convocara para el 28 de febrero. Los acuerdos incluían también otros aspectos críticos sobre la forma en que se tomaron las decisiones a nivel nacional y por no haberse creado aún el Consejo de Comunidades autónomas previsto en los Estatutos. Estos acuerdos suponían una clara ratificación de mi posición del partido en Sevilla.

En la semana siguiente, el presidente Suárez recibió al secretario accediendo a que la organización institucional del partido en Sevilla no hiciera campaña a favor de la abstención o el voto en blanco y anunció que sometería al próximo Consejo de Ministros del día 25 la convocatoria del referéndum. En cuanto a mi petición personal, el presidente indicó que la abordaría en una inmediata entrevista conmigo.

También en aquella semana fui recibido por Adolfo Suárez y previamente lo fui por el Rey, a quien anteriormente había solicitado una entrevista para despedirme. En la entrevista con el presidente abordamos el tema de la libertad responsable que yo había solicitado de cara al referéndum del 28 de febrero. Acordamos que tendría una libertad responsable, cuyo contenido y uso yo determinaría, para expresar mi pensamiento sobre la autonomía andaluza sin que ello implicara la realización propiamente de una campaña, sino la necesidad de no permanecer en silencio en un momento histórico para Andalucía y que en cualquier caso quedaba a las resultas del juicio que pudiera hacerse de mi actuación en el ejercicio de esa libertad.

Al regreso a Sevilla volvieron a reunirse los órganos del partido, ante los cuales el presidente Jaime García Añoveros expuso las reuniones habidas en Madrid y los resultados de las mismas, refiriéndose también a la confirmación que el presidente Suárez le había hecho sobre la libertad responsable que yo iba a tener. Ante la situación producida expuse que seguiría en UCD, ya que me había esforzado en no romper el partido ni en la reunión del Comité Regional en Madrid ni a mi llegada a Sevilla, donde el ambiente de ruptura hubiera sido generalizado

de adoptar yo esa actitud. Para reflejar cuál era el ambiente bastará decir que, a pesar de los esfuerzos que realicé, varios miembros de ambos comités formularon expresamente su dimisión y baja en el partido en las reuniones celebradas, llegando yo a decir para cortarlas que con mi dimisión ya había bastante.

Con anterioridad a ello y teniendo que acometer el Comité Regional la campaña abstencionista en el referéndum que era incompatible con mi postura, rogué al vicepresidente Félix Pérez Miyares que asumiera accidentalmente la presidencia del mismo.

Se produjeron luego acontecimientos muy penosos para los andaluces. La convocatoria del referéndum, la pregunta para la consulta, la regulación de la campaña, constituían realmente una verdadera discriminación para Andalucía. La campaña era cinco días más corta que la del referéndum de Cataluña y el País Vasco, ante lo que se alegó falta de tiempo material para hacerla más larga cuando la Ley reguladora del referéndum se envió a las Cortes con más de tres meses de retraso sobre lo previsto en el calendario de desarrollo constitucional, y cuando ya aprobada por el Senado se tardó bastantes días en su promulgación.

La pregunta, ininteligible, rebuscada, agotó la capacidad de todos los humoristas españoles desde Mingote hasta el pobre Masil. Los andaluces reaccionaron con humor y así, por ejemplo, se pudo decir que si un pueblo era capaz de entender la pregunta, ¿cómo no iba a ser capaz de autogobernarse por el artículo 151 de la Constitución? A diferencia de las de Cataluña y el País Vasco, no citaba ni las palabras Andalucía ni autonomía.

La regulación de la campaña no permitía la utilización de la primera cadena de televisión y recortaba enormemente los gastos de la misma, así como la utilización de los medios de comunicación social del Estado. Lo primero era de una gran importancia, ya que Telesur no llegaba a Almería y su horario era totalmente inadecuado, cuando en los referendos de Cataluña y el País Vasco se había uti-



lizado la primera cadena de televisión a las horas de mayor audiencia. Tampoco se dieron facilidades para el voto por correo, tan importante en una región de tantos emigrantes.

Junto a ello, los representantes de la Junta de Andalucía eran sometidos en Madrid a enormes dilaciones y cambios de interlocutores, todo lo cual determinó una huelga de hambre del presidente Escuredo.

En el seno de UCD se iban a incumplir los trabajosos acuerdos que determinaron mi continuidad y la de tantos otros del partido. Escribí el primer artículo en *El Correo de Andalucía* sobre las diferencias entre los artículos 143 y 151 y fui advertido desde la Moncloa de que ello me perjudicaba y también a UCD.

El secretario de acción electoral de Sevilla dirigió una carta a los militantes, haciendo propaganda a favor del artículo 143 y en el seno del partido se constituyó un secretariado paralelo en contacto con Madrid que, al margen del secretariado democrático, empezó a organizar reuniones para hacer campaña a favor del artículo 143. Se argumentó que aquello no suponía hacer campaña sino que se trataba de reuniones informativas. Ante ello los defensores del artículo 151 pidieron intervenir en las reuniones para informar también sobre la autonomía del citado artículo, lo que no fue admitido.

Ante tales circunstancias pedí audiencia al presidente Suárez, pasando los días sin que me fuera concedida y llamé al presidente del partido en Sevilla, Jaime García Añoveros, para informarle y para rogarle que convocara un comité ejecutivo a fin de superar las dificultades y poder cumplir los acuerdos. Me remitió al secretario general, Rafael Arias Salgado, denegándome la convocatoria del Comité.

El sábado 17 de febrero cité una rueda de prensa, anunciando mi baja en UCD y entregando un comunicado exponiendo las razones de mi decisión, afirmando el dolor que me producía dejar un partido que yo mismo ayudé a construir y por

el que había sido dos veces diputado con el número uno por Sevilla y dos veces ministro, gracias a la confianza del presidente Suárez, a quien expresaba por ello mi gratitud. Anuncié que recuperaba una libertad plena para expresar mis pensamientos cara al 28 de febrero y que me retiraba a la Universidad y a la vida profesional, sin tener de momento ningún otro proyecto político, quedando siempre dispuesto a servir a Andalucía y España. También afirmé que no tenía intención de romper UCD y rogué que continuaran militando en el partido.

Al tomar aquella decisión no tenía idea de cuál pudiera ser el resultado del referéndum. En UCD se aseguraba que en ninguna de las ocho provincias los votos afirmativos alcanzarían la mayoría.

## La campaña del referéndum

Una cierta frialdad caracterizó la primera semana de la campaña. La Junta de Andalucía, con sus escasos medios, hacía lo que podía. Se le criticó el haber acordado hacer campaña en favor del voto afirmativo y luego que no podía favorecer opciones contrarias a las de los partidos. La verdad es que no se comprende cómo se puede organizar una campaña institucional si uno de los partidos pide la abstención.

Entre los partidos políticos defensores del sí, la campaña del PSOE fue la más profunda, extrañando que el PSA no hiciera la campaña que de él se esperaba en esta ocasión en que tanto se jugaba Andalucía y sí la hiciera luego en las elecciones al Parlamento catalán. De la campaña de los comunistas destacó, además de la eficaz labor en barriadas, la visita de Alberti a Granada, rompiendo su promesa de no visitarla después de la muerte de García Lorca. El radicalismo de ciertas pintadas del FAL o MCA más favorecían la abstención, por su extremismo, que el voto afirmativo que pedían.

Creo que Alianza Popular, que no hizo campaña, cometió otro error con el referéndum, ya que en nada se diferenció de UCD al pedir la abstención o el voto en blanco, con lo que perdió una ocasión espléndida de evitar otro revés en Andalucía.

La campaña de UCD se caracterizó por la ausencia de actos públicos y por generar la abstención a través del miedo. Identificar la autonomía del artículo 151 con el marxismo o con el centralismo sevillano o con el pago de más impuestos, fueron errores graves. Pero sobre todo el recomendar la abstención cuando tan duramente la había criticado en el País Vasco o en el referéndum constitucional, era una contradicción difícil de expresar. Para colmo, al coincidir el referéndum andaluz con las elecciones a los Parlamentos vasco y catalán, resaltaba la demanda de abstención que en los mismos días hacía a los andaluces y la demanda de voto que formulaba a los vascos y catalanes. En los últimos días UCD intensificó enormemente la campaña y se notaba cierto nerviosismo.

En muchos pueblos se constituyeron agrupaciones y comités en defensa de la autonomía que hicieron una positiva labor en favor del voto afirmativo. No podré olvidar cómo al pasar yo por Laja, camino de Granada, el comité «proautonomía» me invitó a hablar a las cinco de la tarde desde un balcón de la plaza del pueblo en la que se habían congregado más de dos mil personas.

Desde mi baja en UCD recibí invitaciones para participar en la campaña. Escribí diversos artículos en los medios de más difusión de Andalucía e hice declaraciones en prensa y radio. En mítines intervine sólo en los organizados por independientes. Uno se celebró en Córdoba, organizado por el Círculo Juan XXIII, en el que intervinieron universitarios y profesionales, así como el presidente de la entidad, el jesuita Jaime Loring. Siempre recordaré que me interrumpieron veinticinco veces en una intervención de veinticinco minutos y que al final el himno de Andalucía se escuchó en medio de una ovación que duró cinco minutos.

En Granada cerré mi campaña. Era oportuno hacerlo así por cuanto desde allí UCD había lanzado la especie de las dos Andalucías y del centralismo marxista sevillano. Ocho mil personas esperaban en la plaza de Bib-Rambla y aguantar impasibles no sólo mis palabras sino la lluvia pertinaz que no cesó de caer. Había en el ambiente como una especie de desagravio a Sevilla por el ataque de que había sido objeto por determinados sectores de UCD y recuerdo el emocionante grito de las mujeres de «Viva la Giralda». Por encima de lo que aquello podía suponer de elogio a mi persona, lo importante era lo que tenía de acto de unidad andaluza en el mismo corazón de Granada.

## El 28 de febrero

El día amaneció nublado y con riesgo de chubascos, según anunciaba el parte meteorológico. Desgraciadamente la lluvia fue más intensa en las zonas donde había más dificultades, como era Almería.

Llamó mucho la atención que UCD trajera a Andalucía gran cantidad de interventores de otras regiones para controlar en las mesas el voto de los andaluces. En algunas se produjeron incidentes por este motivo, pero, en general, el día transcurrió pacíficamente y con gran calma ciudadana.

Por la tarde pude comprobar algo extraño: cuáles eran las discrepancias entre los datos que suministraba la Junta de Andalucía y los que facilitaba Radio Nacional. Al llegar las siete de la tarde ésta dejaba de suministrar adelantos de resultados por lo que al caer la noche existía gran incertidumbre. Pensé que tal vez se estuvieran produciendo algunas sorpresas imprevistas.

En Sevilla el Casino de la Exposición estaba rebosante de público y en él había instalado la Junta de Andalucía un centro informativo de datos. Fui con un gru-

po de amigos para conocer los resultados. El ambiente era entusiasta, pero los datos llegaban muy lentamente, previéndose resultados positivos en Sevilla y Córdoba con esperanza en otras provincias.

La aparición de los resultados parciales en el tablero era acogida con grandes aplausos. Televisión, que tan cicateramente actuó en nuestro referéndum a diferencia de lo ocurrido en otras consultas y elecciones, anunció lacónicamente en el telediario de la noche que según fuentes de UCD, Andalucía había rechazado la autonomía del artículo 151 de la Constitución por cuanto al menos en tres provincias no se había alcanzado la mayoría absoluta del censo.

En el Casino de la Exposición los datos más adelantados eran los de Almería y se veía muy difícil que se lograra el mínimo legal. Cuando se llegó al escrutinio total de los votos en dicha provincia y se hicieron públicos los resultados, una ola de indignación se apoderó del público. Hubo insultos al presidente Suárez y un grupo de asistentes gritaba «¡Independencia! ¡Independencia!». No nos pareció adecuado continuar allí en aquel ambiente y decidimos marcharnos. Al salir quisieron levantarme a hombros, pero pude evitarlo. Ya en la calle, una mujer se echó a llorar en mis brazos y la radio anunciaba que también se había perdido el referéndum en Jaén. Nos encontramos con Mari Ángeles Infante, hija de Blas Infante, que había vivido aquellas jornadas con el recuerdo actualizado de su padre. Su rostro demostraba una extraña mezcla de tristeza y de sana combatividad a favor de Andalucía, sin que la resignación menguara sus ganas de seguir luchando por su tierra.

Continuamos siguiendo los resultados en el periódico *ABC* con Guillermo Luca de Tena y Nicolás Salas y otros amigos, y las noticias eran favorables al éxito en Sevilla, Córdoba, Cádiz y Huelva y contrarias en Almería, Jaén y Málaga. Cuando se dio noticia del triunfo en Granada, se produjo una gran sorpresa y alegría. En conjunto se consideraba que los resultados eran muy superiores a los previstos, que se había vivido una jornada histórica en Andalucía y empezaba a hablarse de un triunfo moral. La cadena SER dejó de transmitir en directo desde el Casino de

la Exposición y por fin cuando habló el presidente Escuredo se dio por concluido el acto del Casino.

Los andaluces nos acostamos la noche del 28 de febrero con la impresión de que el referéndum se había perdido en tres provincias y cuando nos levantamos el día 29, supimos la buena noticia de que también en Málaga se había ganado. Creo que los más optimistas hubieran firmado el seis a dos. Evidentemente aunque los defensores de la abstención habían evitado formalmente la vía del artículo 151, se consideraban, en gran parte, perdedores porque días antes solo aceptaban como posible ganadora a Sevilla.

Pronto empezaron a perfilarse posibilidades de que también en Jaén se había ganado, pero la Junta Electoral confirmó que no había sido así. Se interpusieron recursos ante la Audiencia de Granada, contra los resultados de Almería y Jaén, y ésta decidió en definitiva que también se había ganado el referéndum en Jaén y no en Almería

Quedaron así unos resultados sorprendentes. Dos millones y medio de andaluces, cerca del 55 por 100 del censo total habían votado afirmativamente, superando el porcentaje del referéndum vasco y del catalán. En siete de las ocho provincias el voto afirmativo había superado la mayoría absoluta del censo de electores. Sólo no se ganó en Almería, donde los votos afirmativos también triunfaron abrumadoramente. Los veintitantos mil votos que, por abstención, faltaron en Almería, que por paradoja podían ser emigrantes censados en Cataluña, dejaban sin efecto a dos millones y medio de votos andaluces y a los cerca de ciento cincuenta mil votos afirmativos de almerienses. Se trataba de un caso límite y aberrante.

Evidentemente en Almería había ganado también el voto afirmativo, y el que éste no hubiera superado la mayoría absoluta del censo se debía principalmente a la irregular situación del mismo, en el que figuraban inscritos infinidad de emigrantes, principalmente en Cataluña, que no pudieron votar; a la incomunicación

de la provincia en cuanto a los medios de comunicación, entre ellos Telesur, que no se ve en toda la provincia; al hecho de no permitirse la utilización de la primera cadena de televisión y también a no existir en la provincia más prensa que la del Estado.

La sorpresa de los resultados no lo era tanto para los que conocen Andalucía. Se había partido de los datos de las últimas elecciones y dado por supuesto que el electorado de UCD se iba a abstener o votar en blanco, de acuerdo con las directrices del partido, con lo que el referéndum se perdería en todas las provincias como se proclamaba en la Secretaría General de UCD durante la campaña. Ocurrió todo lo contrario, ya que el electorado centrista voto abrumadoramente de forma afirmativa, de tal manera que sólo contabilizando su importante voto se pudo ganar en las siete provincias. No era de extrañar, dado el carácter andalucista con que UCD se presentó siempre en las campañas de anteriores elecciones.

La idea autonomista había ido progresivamente aumentando en Andalucía en los últimos años y formaba parte de los programas de todos los partidos. Prácticamente cuatro campañas se habían realizado bajo este signo, las dos de las elecciones generales, la de las municipales y la del referéndum constitucional. El tema estaba continuamente en la prensa y demás medios de comunicación.

Los muchos errores que UCD realizó desde el mes de enero, como ella misma reconoció después del referéndum, fueron sensibilizando y agravando al pueblo andaluz, y ello sumó también muchos votos afirmativos el 28 de febrero. El andaluz es un fino espectador y descubre pronto a las personas y partidos, y no le gusta que le discriminen, a pesar de estar tan acostumbrado a ello. Especialmente el que le recomendaran, desde Madrid, que se quedara en su casa el 28 de febrero al mismo tiempo que se pedía a los catalanes y vascos que comparecieran ante las urnas, le parecía y le merecía desprecio. Ocurrió algo tan singular como el que hubo menos abstención en el referéndum que en las últimas elecciones, y

también hubo menos abstención el 28 de febrero que en las elecciones a los parlamentos vascos y catalán. Fue una respuesta de pueblo inteligente y sensible a una pregunta ininteligible y a una actuación increíble.

Siempre me he sentido orgulloso de ser andaluz. El 28 de febrero me sentí especialmente ciudadano de un viejo y sabio pueblo de España. ■