

LA UCD Y EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA (28-2-1980)

Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz
Universidad de Almería

Siempre que se hace una aproximación al estudio del proceso autonómico andaluz desarrollado durante la transición a la democracia, predominan los análisis centrados en el marco jurídico utilizado o en el protagonismo de los partidos de izquierda en favor de la autonomía¹. Sin restar importancia a ambas perspectivas, en las páginas que siguen, nos proponemos abordar la cuestión estudiando las posiciones de la Unión de Centro Democrático. En este sentido, no hay que olvidar la importancia de una organización que, durante todo el desarrollo del proceso, tuvo la responsabilidad del Gobierno de España y de gran número de instituciones locales y provinciales. Además, por la actitud final del ejecutivo de Suárez ante el referéndum celebrado el 28 de febrero de 1980, se ha extendido la idea de una oposición del partido centrista al proceso autonómico y eso no fue así, o, al menos, no siempre fue así. Finalmente, tampoco se puede afirmar que toda la UCD compartiera la postura del Gobierno contra la vía del artículo 151 de la Constitución para la autonomía en Andalucía.

Por otra parte, a la hora de analizar la evolución y, sobre todo, la crisis de la Unión de Centro Democrático en el proceso de transición a la democracia, los estudios publicados suelen prestar una

¹ Sobre la autonomía andaluza *vid.*, entre otras, las aportaciones de BONACHELA MESAS, Manuel: *El proceso autonómico andaluz: una aplicación peculiar del artº 151 de la Constitución*. Málaga, Instituto de Desarrollo Regional, 1979; CASTILLO VERA, Pilar del: "Referéndum en Andalucía de aplicación del artículo 151 de la Constitución", en *Revista de Derecho Político*, nº 6, 1980, pp. 175-179; CAZORLA PÉREZ, José y BONACHELA MESAS, Manuel: "El proceso de constitución de la Comunidad Autónoma Andaluza", en *Actas del III Congreso de la Asociación Española de Ciencias Políticas*. Zaragoza, 1983; CAZORLA PÉREZ, José: "Los Andaluces y la Autonomía" en *Actas del II Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1987, pp. 317-339; CLAVERO ARÉVALO, Manuel: "Las nuevas autonomías: el caso andaluz", en *Cuenta y Razón*, nº 30, 1987, pp. 31-36, y "El papel de Andalucía en el modelo cuasi-federal surgido de la Constitución de 1978", en *Actas del VII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*. Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996; CHECA GODOY, Antonio: "Una perspectiva del proceso autonómico andaluz", en *Leviatán*, nº 9, 1982, pp. 75-84; LORCA NAVARRETE, José Francisco: *El proceso autonómico andaluz. Entre el sentimiento y la razón de un pueblo (1977-1992)*. Madrid, Pirámide, 1992; MELLADO PRADO, Pilar: "El referéndum sobre el Estatuto de Autonomía andaluz", en *Revista de Derecho Político*, nº 13, 1982, pp. 33-47; MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1987; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: "La inconstitucionalidad de la reforma de la Ley Orgánica del Referéndum", en *Revista Administración Pública*, nº 97, 1982, pp. 113-122.; PORRAS NADALES, Antonio: "La autonomía andaluza, un fenómeno dialéctico", en *Revista de Fomento Social*, nº 143, 1979, pp. 175-184; PORRAS NADALES, Antonio y RUIZ-RICO, Juan José (dir.): *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*. Barcelona, Ariel, 1990; RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier: "La reforma de la Ley Orgánica sobre las Distintas Modalidades de Referéndum como solución al conflicto andaluz", en *Formación y determinación de las CC.AA. en el ordenamiento constitucional español*. Madrid, Tecnos, 1988, pp. 207-213; RUIZ LAGOS, Manuel: *La conciencia autonómica de los andaluces*. Jerez, Sexta, 1982; RUIZ ROBLEDO, Agustín: "Tras el 28 de febrero: una interpretación jurídica del desbloqueo de la autonomía andaluza" en *Actas del V Congreso sobre el Andalucismo Histórico*. Sevilla, Fundación Blas Infante, 1993, pp. 245-256, y "El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en CANO BUESO, Juan (coord.): *Curso de Derecho Público de Andalucía*. Valencia, Tirant lo blanch, 1997, pp. 17-32; SANTOS LÓPEZ, José María de los: *Sociología de la transición andaluza*, Málaga, Ágora, 1990; SEVILLA GUZMÁN, Eduardo: "Nacionalismo andaluz y proceso autonómico: de la exaltación a la agonía", en *Nación Andaluza*, nº 6-7, 1982, pp. 123-139.

gran atención a los problemas relacionados con la diversidad ideológica de los grupos que integraron la coalición inicial, mantenida posteriormente en el partido resultante de la unificación, así como al funcionamiento de la formación política, a los enfrentamientos entre las elites dirigentes o a los efectos del desgaste sufrido en el poder en una coyuntura de inestabilidad². Sin embargo, estamos convencidos de la gran influencia que en todo ello tuvo la política autonómica llevada a cabo por el Gobierno de Suárez y, especialmente, la que se desarrolló en Andalucía. En este sentido, coincidimos con Silvia Alonso-Castrillo al afirmar que fue “una de las causas primordiales de la decadencia y descomposición de la UCD”³. No hay que olvidar que el entonces ministro de Cultura, Manuel Clavero Arévalo, dimitió de su cargo y abandonó el partido, y que la causa de esta renuncia hay que buscarla, precisamente, en los criterios aprobados para el desarrollo del proceso autonómico y que repercutían directamente en el caso andaluz⁴. Manuel Fraga, años después, afirmaría con contundencia: “Fue un error doble y grave de Suárez: creer primero que el empuje de los nacionalismos se arreglaba no plantándoles cara, sino haciendo «café para todos»; y luego, dar marcha atrás, y decir que café para unos, y recuelo para los demás”⁵.

En las líneas que siguen, y con el fin de situar la cuestión, vamos a efectuar un breve recorrido por el proceso autonómico desarrollado en Andalucía en los años de la transición, prestando especial atención a las posiciones mantenidas por la Unión de Centro Democrático. En un segundo apartado analizaremos los factores que puedan explicar el cambio de criterio adoptado por parte del partido gubernamental a finales de 1979 y sus consecuencias políticas.

² La Unión de Centro Democrático ha sido analizada, con desigual resultado, en trabajos como los de ALONSO-CASTRILLO, Silvia: *La apuesta del centro. Historia de la UCD*. Madrid, Alianza Editorial, 1996; AMODIA, José: “Union of Democratic Centre”, en David BELL (ed.): *Democratic politics in Spain: Spanish politics after Franco*. Londres, Pinter, 1983, pp. 1-28; CACIAGLI, Mario: “La parábola de Unión de Centro Democrático”, en José Félix TEZANOS y otros: *La transición democrática española*. Madrid, Sistema, 1989; CALVO-SOTELO, Leopoldo: *Memoria viva de la transición*. Barcelona, Plaza & Janés, 1990; CHAMORRO, Eduardo: *Viaje al Centro de UCD*. Barcelona, Planeta, 1981; FIGUERO, Javier: *UCD, la empresa que creó Adolfo Suárez*. Barcelona, Grijalbo, 1981; GARCÍA SAN MIGUEL, Luis: “The ideology of Unión de Centro Democrático”, en *European Journal of Political Research*, nº 9, 1981, pp. 441-447; GUNTHER, Richard: “El hundimiento de UCD”, en Juan LINZ, Juan y MONTERO, José Ramón (ed.): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años 80*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 433-493; HOPKIN, Jonathan: *El partido de la transición. Ascenso y Caída de la UCD*. Madrid, Acento editorial, 1999; HUNNEUS, Carlos: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid, CIS, 1985; MELIÁ, Josep: *Así cayó Adolfo Suárez*. Barcelona, Planeta, 1981; TUSELL, Javier: “The Democratic Center and Christian Democracy in 1977 and 1979”, en PENNIMAN, Howard y MUJAL-LEÓN, Eusebio (ed.): *Spain at the Polls 1977, 1979 and 1982*. Durham, Duke University Press, 1985, pp. 88-128.

³ ALONSO-CASTRILLO, Silvia: *op. cit.* p. 519. Desde una perspectiva centrista, Emilio Attard ha escrito que UCD “no había impedido a su tiempo el desguace nacional y que dándose cuenta de su grave error, dos años después, quienes habían tolerado el desmadre, querían rectificarlo, sin tomarse las garantías de que esta rectificación, o era asumida por consenso y por todos los partidos, o nos llevaría al sepulcro el día que los pueblos ofendidos por su visceralidad, por su emotividad ante la discriminación, tuvieran ocasión de introducir por la ranura la bilis de su asco”. ATTARD, Emilio: *Vida y muerte de la UCD*. Barcelona, Planeta, 1983, p. 99.

⁴ Como veremos más adelante, las diferencias internas de la UCD respecto a la política autonómica no significaron un problema circunscrito al ámbito de Andalucía. En Galicia, Navarra, Castilla-León, Cataluña y muchas otras regiones, se produjeron desavenencias entre sectores del partido al discutir la profundidad de autogobierno contemplada en sus estatutos. En el caso catalán, por ejemplo, la pugna entre los llamados “españolistas” y “catalanistas” se acentuó con motivo de las convocatorias de asambleas provinciales que el partido debía celebrar en noviembre de 1979. *EL PAÍS*, 13-10-1979.

⁵ FRAGA IRIBARNE, Manuel: En *busca del tiempo servido*. Barcelona, Planeta, 1987, p. 189.

El proceso autonómico en Andalucía y las posiciones iniciales de UCD

Al margen de antecedentes históricos que se remontan a los años 80 del siglo XIX, a la segunda década del XX y a los infructuosos intentos planteados en la II República⁶, el proceso autonómico andaluz se inició oficialmente en Sevilla el 12 de octubre de 1977⁷. En esa fecha se constituyó la Asamblea de Parlamentarios de Andalucía, integrada por los diputados y senadores que habían resultado elegidos en las circunscripciones de la región en los comicios celebrados el 15 de junio de ese año. En total, formaban parte de la misma 41 representantes del Partido Socialista Obrero Español, 38 de la Unión de Centro Democrático, cinco del Partido Comunista de España, tres del Partido Socialista Popular, tres independientes y uno de Izquierda Democrática. Una de las primeras decisiones de la Asamblea fue solicitar el reconocimiento de la autonomía en la región, en el contexto de los procesos preautonómicos iniciados tras el reestablecimiento de la Generalidad de Cataluña en el mes de septiembre anterior. Para apoyar esta propuesta, el 4 de diciembre se celebraron manifestaciones populares en las principales ciudades andaluzas a favor de la autonomía, con la participación de todas las fuerzas políticas⁸. Las imágenes conservadas de la época nos permiten observar al frente de las concentraciones ciudadanas a dirigentes de los partidos de la oposición, incluidos los de extrema izquierda (PTE, ORT, MC-OIC) que iban del brazo con los

⁶ Para todos los antecedentes del regionalismo andaluz hasta la guerra civil, resulta imprescindible la obra de LACOMBA AVELLÁN, Juan Antonio: *Regionalismo y autonomía en la Andalucía contemporánea (1835-1936)*. Granada, Caja General de Ahorros, 1988. Sobre la denominada Constitución de Antequera de 1883, *vid.* los libros de ORTIZ DE LANZAGORTA, José Luis, RUIZ LAGOS, Manuel y SANTOS LÓPEZ, José María de los: *La Constitución de Antequera de 1883*. Jerez, Centro de Estudios Históricos Jerezanos, 1978; y ACOSTA SÁNCHEZ, José: *La Constitución de Antequera. Estudio teórico crítico. Democracia, federalismo y andalucismo en la España contemporánea*. Sevilla, Fundación Blas Infante, 1983. Para el período republicano, *vid.*, entre otros, los trabajos de LACOMBA AVELLÁN, Juan Antonio: "La II República española y las autonomías. El caso andaluz", en *Revista de Estudios Regionales*, Extraordinario. Monográfico sobre *Las Autonomías*, 1980, pp.71-99; DÍAZ ARRIAZA, José y RUIZ ROMERO, Manuel *El proceso autonómico de Andalucía durante la II República*. Sevilla, Fundación Blas Infante, 1991; e HIJANO DEL RÍO, Manuel y RUIZ ROMERO, Manuel: *El Ideal Andaluz en la Segunda República. La Asamblea Regional Andaluza de 1933*. Sevilla, Fundación Blas Infante, 1995.

⁷ No obstante, desde los últimos años del franquismo se plantearon inquietudes regionalistas en varios colectivos, destacando por su mayor antigüedad el "Manifiesto fundacional de Alianza Socialista de Andalucía", fechado en noviembre de 1973. El texto puede consultarse en RUIZ ROBLEDO, Agustín (ed.): *La formación de la comunidad autónoma de Andalucía en sus documentos*. Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2003, pp. 3-11. Esa misma formación, en mayo de 1976, elaboró el primer anteproyecto de estatuto de autonomía. A partir de entonces, y hasta diciembre de 1977, fuerzas políticas como la UCD, PCE, PTE, Movimiento Socialista Andaluz y PSOE, en este orden cronológico, también redactaron sus propios borradores de estatuto para Andalucía. *Ibid.* y *Revista de Estudios Regionales*, nº 2, 1978, pp. 261-308.

Por otra parte, planteamos la fecha de octubre de 1977 como punto de partida porque sólo consideramos como meros antecedentes del proceso autonómico, y nunca parte del mismo, las reuniones celebradas en 1976 y principios de 1977 en varias ciudades por representantes de las diputaciones para constituir la Mancomunidad interprovincial de Andalucía.

⁸ En Málaga, José Manuel García Caparrós, militante de Comisiones Obreras, resultó muerto por disparo de bala. Los incidentes se produjeron ante el edificio de la Diputación, donde su presidente se había negado a que ondeara la bandera andaluza y tras la contundente intervención de la Policía Armada. Hasta el referéndum del 28 de febrero de 1980, el 4 de diciembre fue considerado como día de Andalucía. Sobre los disturbios en la capital malagueña, *vid.* el trabajo de GARCÍA RUIZ Carmen R.: "Cuatro de diciembre: Día de Andalucía. Los sucesos de Málaga", en *Actas del VIII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*. Sevilla, Fundación Blas Infante, 1999, pp. 439-456.

responsables de la UCD⁹. En este sentido, las fotografías también nos muestran la profusión de banderas de Andalucía utilizadas por los centristas en sus actos públicos desde la campaña de las elecciones de junio de 1977.

Pocos meses después, el Gobierno de Adolfo Suárez aprobó el Real Decreto Ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se instituía la Junta de Andalucía como “el órgano de gobierno de Andalucía”¹⁰. La nueva institución contaba con un presidente y dos órganos colegiados: el Pleno y el Consejo Permanente. El primero quedaba integrado por un representante de cada Diputación Provincial, número que se iba a duplicar después de las elecciones locales celebradas en abril de 1979, y por 31 parlamentarios¹¹, reducidos a 15 tras dichos comicios. El Consejo Permanente estaba formado inicialmente por dos diputados provinciales y 15 parlamentarios, de los integrantes del Pleno, convertidos respectivamente en ocho y nueve tras las elecciones municipales. En el decreto quedaban definidas las competencias de la Junta: “integrar y coordinar las actuaciones y funciones de las ocho diputaciones”, “gestionar y administrar las funciones y servicios que le transfiera la Administración del Estado” y “proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de Andalucía”. Un mes después, el 27 de mayo de 1978, Plácido Fernández Viagas, senador socialista por la provincia de Sevilla, fue elegido primer presidente de la Junta de Andalucía al constituirse como institución en su fase preautonómica. El Pleno quedaba formado por 14 parlamentarios del PSOE, 13 de UCD, dos del PCE y otros dos del grupo de progresistas y socialistas independientes, además de los ocho presidentes de las diputaciones andaluzas¹².

En realidad, esta Junta tuvo muy pocas competencias en el tiempo que funcionó, pero, en la práctica, se convirtió en el instrumento político necesario para aunar y representar las iniciativas autonómicas¹³. Así lo vemos en el denominado Pacto de Antequera, firmado el 4 de diciembre de 1978 por la Junta y once partidos, como compromiso para “impulsar y desarrollar los esfuerzos unitarios encaminados a conseguir para Andalucía, dentro del plazo más breve posible, la

⁹ No obstante, en Unión de Centro Democrático también se manifestaron posiciones críticas con el proceso autonómico iniciado. Así, en enero de 1978, el senador Jesús Durbán Remón planteaba que había “razones jurídicas, políticas, de orden práctico que, desde mi punto de vista, invalidan completamente el acuerdo adoptado por la Asamblea de Parlamentarios andaluces respecto al futuro régimen preautonómico de nuestra región”. *EL PAÍS*, 19-01-1978. Por su parte, Juan Antonio Gómez Angulo, diputado centrista, llegó a plantear la conveniencia de que la provincia almeriense formara comunidad con Murcia. Sobre la historia del partido de Suárez en Almería, *vid.* la aportación de QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, Rafael: “Un antecedente en la crisis de UCD: la renuncia de dos senadores”, en NAVAJAS ZUBELDÍA, Carlos (ed.): *Actas del IV Simposio de Historia Actual*. Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, pp. 799-828.

¹⁰ *Boletín Oficial del Estado*, 28-04-1978.

¹¹ Los parlamentarios eran “elegidos de entre ellos por los diputados y senadores proclamados en las pasadas elecciones generales a Cortes en las provincias andaluzas y en la proporción al resultado de las mismas en el conjunto de Andalucía. La elección se efectuará por los parlamentarios de cada provincia, correspondiendo tres a cada una de ellas; los veinticuatro miembros así designados elegirán a otros siete de entre los restantes parlamentarios”. *Ibid.*

¹² Para el Consejo Permanente fueron elegidos siete parlamentarios del PSOE, seis de UCD, uno del PCE, otro independiente y los presidentes de las diputaciones de Cádiz y Córdoba. RUIZ ROBLEDO, Agustín (ed.): *op. cit.*, p. XLVI.

¹³ Sobre la importancia de la naturaleza política de la Junta Preautonómica, superior a la administrativa dada la limitación de competencias transferidas, *vid.* el libro de RUIZ ROBLEDO, Agustín: *El ordenamiento jurídico andaluz*. Madrid, Civitas, 1991.

autonomía más eficaz en el marco de la Constitución”. El socialista Rafael Escuredo, presidente del gobierno andaluz desde junio del año siguiente, llegó a afirmar que se trataba del “documento más importante de la historia política de Andalucía, tras el intento y la obra de Blas Infante”¹⁴.

Una vez aprobada la Constitución, en diciembre de 1978, quedaba regulado el marco legal por el que transitar hacia la autonomía en todos los territorios del Estado. Las elecciones legislativas de marzo del año siguiente habían modificado muy poco el equilibrio de fuerzas políticas. Sin embargo, en la región andaluza se produjo un cambio significativo al incorporarse a las Cortes el Partido Socialista de Andalucía (PSA), reforzando así la vocación autonomista que ya tenía el resto de grupos, especialmente los de la izquierda. Los escaños de parlamentarios andaluces eran ocupados por 43 representantes del PSOE, 36 de la UCD, siete del PCE y cinco del PSA¹⁵.

La nueva Junta de Andalucía, constituida en junio de 1979, eligió como presidente a Rafael Escuredo Rodríguez, diputado socialista por la provincia de Sevilla. A los pocos días de su constitución, en un Pleno celebrado en Granada el 23 de junio, la Junta aprobó la vía del artículo 151 de la Constitución para el desarrollo autonómico andaluz. La Carta Magna de 1978 establecía dos procedimientos para acceder a la autonomía. El primero, regulado en el artículo 143, no preconfiguraba las instituciones y limitaba una serie de competencias cedidas por el Estado. La alternativa constitucional quedaba definida en el artículo 151, que garantizaba un poder político propio y un horizonte competencial mayor. Aunque pueda parecer una simplificación, las dos vías organizaban, respectivamente, las autonomías administrativas y las políticas. Además, los casos de Cataluña, País Vasco y Galicia, al haber tenido ya estatutos en los años 30, quedaban regulados como autonomías de “primer grado” en la Disposición Transitoria Segunda¹⁶.

En Andalucía, por tanto, se optaba por el procedimiento más rápido y por el que se alcanzaba un mayor número de competencias. No obstante, se trataba de un proceso difícil y que obligaba a cumplir una serie de requisitos para alcanzar la autonomía. A saber:

- 1) Las diputaciones y tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias, que representaran al menos la mayoría del censo electoral, tenían que acordar la iniciativa en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo logrado por alguna corporación local interesada¹⁷.

¹⁴ Citado por HIJANO DEL RÍO, Manuel y RUIZ ROMERO, Manuel: *El Pacto de Antequera (4 Diciembre de 1978). Un documento para la historia de Andalucía*. Málaga, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1997, p. 15. El Pacto fue suscrito por Unión de Centro Democrático, Partido Socialista Obrero Español, Partido Comunista de España, Partido Socialista de Andalucía, Alianza Popular, Partido del Trabajo de Andalucía, Democracia Cristiana Andaluza, Izquierda Democrática, Reforma Social Española, Organización Revolucionaria de Trabajadores y Acción Ciudadana Liberal.

¹⁵ Con esta distribución, de los 15 parlamentarios que formaban parte del Pleno de la Junta, siete pertenecían al PSOE, seis a la UCD, uno al PCE y otro al PSA. Las dos primeras fuerzas políticas se repartían en igual número los 16 miembros del Pleno en representación de las diputaciones.

¹⁶ Posteriormente, y después del problema planteado en Andalucía, el resto de regiones alcanzaron la autonomía política a pesar de haber seguido al vía del artículo 143, aunque mantuvieran distintos grados de competencias. Así se acordó por el Gobierno de Calvo Sotelo y el PSOE en los pactos suscritos en el verano de 1981.

¹⁷ El 21 de abril de ese año el Ayuntamiento de Puerto Real, gobernado por el PTA, se había adelantado y había iniciado los acuerdos municipales de solicitar la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución.

- 2) La mayoría absoluta de electores de cada una de las provincias tenía que ratificar el procedimiento mediante referéndum, convocado según una ley orgánica que se debía aprobar.

A pesar de lo complejo del procedimiento, en el mes de agosto ya se había alcanzado el primero de los requisitos, lo que indica la importante movilización a favor de la autonomía desarrollada por los partidos políticos en las corporaciones provinciales y locales. Pero todo ello también demuestra la plena identificación de la Unión de Centro Democrático, al menos en Andalucía, con el proceso autonómico a través de la vía del artículo 151 de la Constitución. No hay que olvidar que sin el apoyo de la UCD no se habría podido alcanzar ese primer requisito.

Otro paso en el proceso se alcanzó en la localidad sevillana de Carmona, cuando a mediados de agosto de 1979 los partidos con representación parlamentaria en la región (UCD, PSOE, PCE y PSA) aprobaron un primer borrador de Estatuto para Andalucía. Ya sólo quedaba celebrar el referéndum para que los ciudadanos ratificasen la vía constitucional adaptada para acceder a la autonomía.

Y es a partir de ese momento cuando empiezan las discrepancias en el proceso. En primer lugar, porque las fuerzas políticas de izquierdas plantearon la posibilidad de que el referéndum se convocase mediante una decreto-ley, tal y como se iba a hacer en Cataluña y el País Vasco el 25 de octubre de ese mismo año 1979. Incluso, se aprobó por la Junta la propuesta de la significativa fecha del 4 de diciembre para celebrar la consulta. Pero a ello se opuso el Gobierno de Suárez, partidario de retrasar la convocatoria en Andalucía hasta que se aprobara en las Cortes la Ley Orgánica de Regulación de las Modalidades de Referéndum.

Hasta aquel momento, octubre de 1979, la posición de UCD en Andalucía se mantenía en coherencia con la línea política defendida a favor de la vía del artículo 151 de la Constitución. Incluso parecían muy sensatos los argumentos utilizados por los representantes centristas en la Junta para justificar el retraso en la convocatoria de la consulta. En este sentido, el parlamentario de UCD Miguel Sánchez Montes de Oca defendió la fecha del 28 de febrero de 1980, entre otras razones, porque

“en un proceso autonómico, hay que tener visión de Estado, y no se puede caer en la tentación de desmontar un sistema centralista en 24 horas; esto hay que hacerlo sosegadamente y, por ello, no podemos aventurarnos a elegir una fecha en la que no se tenga tiempo suficiente para preparar con todo detalle y plena garantía de éxito una campaña”.

Terminó su intervención afirmando que “si no ganamos el Referéndum, desaparecería el ente preautonómico y hasta pasados cinco años no se podría volver a plantear la autonomía y esto sí que sería una frustración para el pueblo andaluz”¹⁸.

¹⁸ Acta de la III Reunión del Pleno de la Junta de Andalucía, celebrada en Almería el 8-10-1979. Documento conservado en el Archivo General de Andalucía y reproducido en RUIZ ROBLEDO, Agustín (ed.): *La formación...*, *op. cit.* pp. 497-508.

Pero en la elaboración de la citada Ley Orgánica, tramitada en las Cortes por la vía de urgencia para poder cumplir el plazo del 28 de febrero, ya se constató el cambio en las posiciones de la UCD respecto a las autonomías. La minoría parlamentaria centrista consiguió que no prosperase ninguna enmienda de las presentadas por los grupos de la oposición para facilitar la superación de la consulta electoral. Así, en el texto de esta normativa finalmente aprobado se evidenciaban las dificultades para alcanzar el éxito, tal y como quedaba reflejado en el artículo octavo, en su apartado cuatro: “celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse la ratificación, por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años”¹⁹.

Como culminación de ese proceso de modificación en su política autonómica, el 15 de enero de 1980, el Comité Ejecutivo Nacional de UCD aprobó una serie de conclusiones para un “sistema autonómico racional”. Se trataba de un documento de siete apartados en los que se defendía la transformación profunda de la estructura del Estado “en aras a una más justa y eficaz distribución territorial del poder estatal”, pero se abogaba por la necesidad de que se llevara a cabo “con la máxima racionalidad y asegurando la armonía y funcionalidad, tanto de las propias comunidades autónomas y de sus instituciones, como de la nueva estructura del Estado en la que se insertan”. Por todo ello, la UCD defendía la vía establecida en el artículo 143 de la Constitución como la más adecuada, oponiéndose a la generalización de la fórmula contemplada en el 151²⁰.

Dos días después de la aprobación de estas conclusiones por el partido centrista, la Junta de Andalucía celebró en Sevilla la decimocuarta reunión de su Consejo Permanente. En ella se aprobó, con la abstención de los representantes de la UCD presentes, la ratificación en el procedimiento que contemplaba el artículo 151 de la Constitución y en la fecha del 28 de febrero de 1980 como la más idónea para celebrar el referéndum. De la misma forma, se aprobó la realización de una campaña positiva “encaminada a fomentar la participación, el apoyo masivo, así como el voto favorable de los andaluces a la iniciativa autonómica”²¹.

En dicha reunión, el dirigente de UCD Fernando Arenas del Buey, senador por la provincia de Huelva, pidió que se apoyara la iniciativa autonómica por la vía del artículo 143 y que se ratificara la fecha del 28 de febrero para el referéndum. Una vez rechazada la propuesta por la mayoría de izquierdas, el socialista Antonio Ojeda le manifestó la incoherencia de pedir la consulta popular cuando el procedimiento recogido en el artículo 143 no necesitaba que se celebrara un referéndum.

Pero no todos los dirigentes de la Unión de Centro Democrático aceptaron los acuerdos del Comité Ejecutivo en materia autonómica. Así, Manuel Clavero Arévalo, ministro de Cultura y

¹⁹ *Boletín Oficial del Estado*, 23-01-1980.

²⁰ *Ya*, 17-01-1980.

²¹ El PSA votó en contra de la propuesta final porque quería incluir un quinto punto denunciando la discriminación constitucional para el proceso autonómico andaluz, lo que fue rechazado por las demás fuerzas políticas. Acta de la XIV Reunión del Consejo Permanente de la Junta de Andalucía, celebrada en Sevilla el 17-01-1980. Documento conservado en el Archivo General de Andalucía y reproducido en RUIZ ROBLEDO, Agustín (ed.): *La formación...*, *op. cit.* pp. 719-728.

presidente del partido en Andalucía, y otros miembros del comité regional, dimitieron de sus cargos y terminaron abandonando la formación presidida por Adolfo Suárez. Incluso, el consejero de Agricultura en la Junta y senador de UCD por la provincia de Cádiz, Pedro Valdecantos García, envió un telegrama al presidente Escuredo presentando la dimisión irrevocable de su puesto en el órgano preautonómico²².

La convocatoria del referéndum, el 26 de enero, también demostraba la actitud contraria del Gobierno. A diferencia de lo ocurrido en Cataluña o el País Vasco, donde la campaña de información duró tres semanas, en Andalucía quedó reducida a 15 días, con muy limitada presencia de propaganda en los medios de comunicación públicos. Además, la papeleta que los andaluces tenían que depositar en las urnas contenía una pregunta larga y confusa: “¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución a efectos de su tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?”. Como podemos advertir, el texto no contenía ninguna referencia a la autonomía ni a la región andaluza.

La campaña electoral fue muy intensa y propició una gran movilización social. Las fuerzas de izquierdas desplegaron toda su actividad para pedir el voto afirmativo y conseguir que se identificara la superación del referéndum con el logro de una autonomía de primer grado, equiparable a la que empezaba a funcionar en Cataluña y Euskadi. Para los andaluces, la autonomía ya era considerada como una palanca que permitiera el desarrollo socioeconómico, y contribuyera a corregir la discriminación y el atraso histórico de la región. Por eso, cuando la derecha más dura pidió el no en la consulta popular y la UCD desarrolló su eslogan de que “Este no es tu referéndum. Si vas votar, vota en blanco”, la reacción de la mayoría de los electores censados en Andalucía fue de participación masiva, por encima del 64 por ciento.

Así, el 28 de febrero de 1980, a pesar de las dificultades y trabas que la consulta propiciaba, la mayoría de los andaluces apoyaron la vía del artículo 151 para alcanzar la autonomía. Sin embargo, la victoria política protagonizada por casi dos millones y medio de personas, quedó limitada por la derrota jurídica al no superar una provincia la mitad de votos afirmativos respecto del total de electores. En concreto, en la circunscripción de Almería, los sufragios favorables apenas sobrepasaron el 42 por ciento del número de ciudadanos censados²³. Según lo establecido en la

²² En la misma línea, Diego Romero Marín, diputado provincial de Córdoba y consejero de la Junta, también envió un telegrama al presidente comunicándole que suspendía su actividad en el Pleno y el Consejo Permanente de la Junta de Andalucía por haber mantenido el apoyo a la vía del artículo 151. *Ibid.* Posteriormente, este consejero se reintegró a la actividad en representación de UCD. A lo largo de la campaña varios concejales de UCD en ayuntamientos andaluces se demarcaron de la posición oficial de su partido. Uno de los casos más significativos fue, sin duda, el que protagonizaron los ediles centristas de Sevilla al solicitar a los ciudadanos que acudieran a las urnas para participar en el referéndum. *El PAÍS*, 20-02-1980.

²³ Sobre el caso de Almería, *vid.* la comunicación elaborada por FERNÁNDEZ AMADOR, Mónica: “El apoyo al artículo 151 en la provincia de Almería: adhesión, referéndum y victoria moral”, en el *Congreso Andalucía y España: identidad y conflicto en la Historia Contemporánea. 25 Años del referéndum autonómico andaluz*, celebrado en Málaga del 22 al 25 febrero 2005.

Constitución y en la Ley Orgánica de Regulación de las Modalidades de Referéndum, el proceso autonómico quedaba paralizado, no sólo para esta provincia, sino para el conjunto de Andalucía²⁴.

En un principio, y tras algunas dudas y diferencias entre los distintos partidos, las fuerzas de izquierdas plantearon repetir el referéndum en Almería. UCD, por su parte, intentó que se utilizara la vía del artículo 143, incluso ampliando las instituciones propias y las competencias²⁵, pero la oposición de la Junta y, sobre todo, la contundencia de los resultados electorales del 28 de febrero obligaron al Gobierno de Suárez a pactar una salida negociada al conflicto generado.

Un primer acuerdo fue alcanzado por la UCD y el PSA, al amparo del artículo 144, para que una Comisión Mixta Congreso-Asamblea de Parlamentarios elaborase un estatuto de autonomía, que sería sometido a referéndum. La propuesta era claramente inconstitucional, pero políticamente era una salida que beneficiaba a ambos partidos²⁶. El PSOE y el PCE, además del diputado Clavero, se opusieron. Quedaba claro que sólo era posible desbloquear la situación mediante un acuerdo entre Gobierno y Partido Socialista, organización que podía garantizar el apoyo de la Junta de Andalucía.

Así, el primer día de octubre, Adolfo Suárez y Felipe González acordaron alcanzar una propuesta conjunta, que se concretó pocos días después cuando los grupos parlamentarios de UCD, PSOE, PCE y PSA presentaron una proposición para modificar el artículo 8.4 de la Ley de Referéndum. El cambio permitía sustituir la iniciativa de una provincia por la de las Cortes, tras petición de sus parlamentarios. Eso hicieron los representantes de la circunscripción de Almería, pudiéndose culminar el proceso autonómico andaluz en diciembre de 1980²⁷.

La UCD contra el referéndum del 28 de febrero

Tal y como hemos podido comprobar en las páginas anteriores, la Unión de Centro Democrático había participado activamente en todos los pasos establecidos para alcanzar una autonomía plena en la región andaluza, incluida su tramitación por la vía constitucional del artículo 151, hasta prácticamente el mismo momento de la convocatoria del referéndum que tal procedimiento exigía. Por tanto, la pregunta que debemos plantear es ¿por qué cambió de opinión el partido de Suárez?

Al constituirse la coalición de UCD, en mayo de 1977, además de los otros sectores democristianos, liberales, socialdemócratas y procedentes del Movimiento Nacional, en Andalucía

²⁴ Tras una serie de contenciosos judiciales, y sus correspondientes sentencias, el 24 de abril de 1980 la Junta Electoral Central dio por concluido el referéndum y publicó los datos definitivos. *BOE*, 13-05-1980.

²⁵ La UCD consiguió que las Cortes, por un voto de diferencia y con la significativa ausencia del PNV, rechazara la propuesta firmada por PSOE, PCE, PSA y el propio Clavero para modificar la Ley Orgánica de las Modalidades de Referéndum, en el sentido de autorizar a repetir la consulta en una provincia donde, aunque no se hubiera alcanzado el requisito, se hubiera alcanzado una mayoría de votos afirmativos de los emitidos. El Gobierno, por su parte, ofreció un régimen autonómico con Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia.

²⁶ De hecho, el 14 de septiembre de 1980 los diputados del Partido Socialista de Andalucía apoyaron en el Congreso la moción de confianza presentada por el Gobierno de Adolfo Suárez.

²⁷ *BOE*, 24-12-1980.

se incorporó un grupo regionalista denominado Partido Social Liberal Andaluz²⁸. El fundador y principal dirigente de esta pequeña formación política, Manuel Clavero Arévalo, era un destacado abogado y catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, donde había ejercido como rector en el periodo de 1971 a 1975. Tras las elecciones generales de junio de 1977, Adolfo Suárez encargó a Clavero la responsabilidad de dirigir el Ministerio Adjunto para las Regiones, de nueva creación en el ejecutivo español. Clavero Arévalo fue el artífice de la puesta en marcha de los regímenes preautonómicos, en lo que se popularizó con la expresión de “café para todos”²⁹.

Sin embargo, no todos los dirigentes de la UCD compartían la política autonomista del catedrático sevillano. Así nos lo recuerda Martín Villa en sus memorias, escritas poco tiempo después de finalizada la transición³⁰. El que fuera ministro del Interior en los primeros gobiernos de Suárez resume muy bien los temores de los que entendían que el proceso autonómico se había descontrolado y era necesaria una “racionalización”³¹. Además, Martín Villa fue designado en octubre de 1979 presidente de una comisión creada en el Comité Ejecutivo de la UCD “con el fin de racionalizar el desarrollo de las autonomías”³². En este sentido, en los primeros días de

²⁸ Como nos ha recordado Hopkin, el partido de Clavero “se unió a la coalición en el último momento a invitación de Suárez junto con los demás partidos regionalistas. (...) Con todo, el PSLA se diferenciaba de los demás partidos regionalistas de UCD en que parecía tener cierto interés en la autonomía de Andalucía, lo cual hacía que sus relaciones con el gobierno central fueran menos sencillas”. HOPKIN, Jonathan: *op. cit.*, p. 88.

²⁹ Las ideas de Clavero antes de aprobarse la Constitución, expuestas en una conferencia pronunciada en la Universidad de Granada el 23 de febrero de 1978, fueron publicadas en el opúsculo CLAVERO ARÉVALO, Manuel: *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*. Granada, Publicaciones del Instituto de Desarrollo Regional, 1979. Del mismo autor: *España, desde el centralismo a las autonomías*. Barcelona, Planeta, 1983 y *El ser andaluz*. Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1894. Además, sobre el proceso autonómico hay una abundante bibliografía. Para una visión de conjunto, podemos remitir a trabajos como los de BLAS GUERRERO, Andrés de: “Estado de las autonomías y transición política”, en COTARELO, Ramón (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid, CIS, 1992, pp. 105-119; SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro: “El Estado de las autonomías y los nacionalismos”, TUSELL GÓMEZ, Javier: (coord.): *La transición a la democracia y al España de Juan Carlos I*, tomo XLII de la Historia de España Menéndez Pidal. Madrid, Espasa Calpe, 2003, pp. 560-630; o FUSI, Juan Pablo: “El desarrollo autonómico”, en TUSELL, Javier y SOTO, Álvaro: *Historia de la transición, 1975-1985*. Madrid, Alianza Universidad, 1996, pp. 444-464.

³⁰ Para el dirigente centrista, “fue muy negativo, a nuestro juicio, el sistema que se estableció para la elaboración de los estatutos. Consiste, en efecto, en una negociación entre la soberanía nacional, representada por las Cortes, y la representación de la comunidad autónoma a través de su asamblea de parlamentarios. Es muy difícil, por no decir imposible, que en ese marco la pura defensa de los intereses nacionales no se presente como centralismo que atenta contra la autonomía, lo que resta fuerza a la representación nacional y la coloca en una posición muy incómoda”. MARTÍN VILLA, Rodolfo: *Al servicio del Estado*. Barcelona, Planeta, 1984, p. 180.

³¹ Según Hunneus los promotores de la necesidad de “racionalizar” el proceso autonómico fueron Rafael Arias-Salgado, Rodolfo Martín Villa, Óscar Alzaga y Fernando Abril Martorell. HUNNEUS, Carlos: *op. cit.*, p. 272. Ya en octubre de 1979, y en contra de los criterios defendidos por las organizaciones de izquierda, la UCD anunció su decisión de optar por la vía del artículo 143 para la autonomía de Asturias. *EL PAÍS*, 23-10-1979.

³² Las primeras conclusiones de los trabajos encargados a Martín Villa fueron debatidos en una reunión del Comité Ejecutivo de UCD, celebrada el 26 de octubre, en la que se analizó, junto a los resultados de los referenda celebrados en Cataluña y el País Vasco, “todos los supuestos que se plantean en el mapa regional del Estado” y “se procedió a un debate por parte de todos los miembros de la ejecutiva centrista, quienes estudiaron las alternativas que ofrece la Constitución, el caso de las regiones uniprovinciales, las provincias que no constituyen región, lo casos especiales de Madrid y de Navarra y las garantías para la autonomía de los ayuntamientos y las diputaciones en el marco de los procesos autonómicos”. *EL PAÍS*, 28-10-1979. Una

noviembre, la prensa ya adelantaba los propósitos de los centristas y “la imposibilidad de que el sistema en su momento actual de consolidación y dificultades económicas pueda soportar un proceso que, de acuerdo con las previsiones del informe, llevaría a celebrar un referéndum o unas elecciones a parlamento autonómico cada veinte días durante cuatro años”³³.

Las actuaciones y, sobre todo, las conclusiones de esta comisión entraron en conflicto con las posiciones de Manuel Clavero y sus seguidores en Andalucía. De hecho, el 19 de diciembre, Martín Villa y Pío Cabanillas le plantearon al vicepresidente Fernando Abril Martorell la necesidad de destituir a Clavero, en ese momento ministro de Cultura. Incluso, según nos cuenta Martín Villa, en una reunión mantenida poco después con Suárez, Cabanillas, Abril, Pérez-Llorca y Arias-Salgado, se aceptó cesar a Clavero horas después³⁴. Esta destitución no se llevó a cabo y el ministro andaluz, como ya hemos comentado, terminó dimitiendo al hacerse público el documento con las conclusiones que en materia autonómica había adoptado el Comité Ejecutivo Nacional de UCD el 15 de enero de 1980³⁵.

Si atendemos al texto de dicho documento, enviado de forma urgente por télex a todos los secretarios provinciales del partido, la decisión se apoyaba en una serie de argumentos que la UCD intentaría transmitir a la sociedad española. Así, se ponía énfasis en los riesgos del proceso al afirmar que “no se puede, sin altos costes económicos y sociales, realizar aceleradamente la complejísima transformación de un Estado fuertemente centralizado en otro autonómico”. Pero también se planteaban razones jurídicas al asegurar que un objetivo del acuerdo era conseguir que “cada estatuto de autonomía no sea una pieza aislada en el tiempo y en el espacio, sino una parte del ordenamiento español que se integre armónicamente en nuestro sistema jurídico constitucional”.

Asimismo, se realizaba una defensa de que “la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas debe hacerse además desde los criterios de solidaridad y ausencia de privilegios”. En esta misma línea política, se acusaba a las fuerzas de oposición de utilizar el acceso

semana después, este órgano dirigente celebró una nueva reunión, esta vez con carácter monográfico, para tratar el desarrollo autonómico en España. *Ibid.*, 4-11-1979.

³³ El propio Arias-Salgado manifestó públicamente el 1 de enero que “hay que racionalizar el proceso autonómico”, (...) “porque las autonomías no pueden enfocarse ni como una carrera ni como un asalto al Estado. Son una transformación de la estructura estatal y, por tanto, deben ser graduales, razonables y encauzadas por un camino de responsabilidad. Una autonomía limitada inicialmente y graduada en el tiempo no es una autonomía de segundo grado; es, simplemente, plantearse el problema de forma responsable. Una autonomía superior a la que pueda asimilar una región, más que un logro político, puede conducir a la ruina de esa región. Es irresponsable identificar los deseos de una elite política con los deseos de autogobierno de una comunidad”. *EL PAÍS*, 6-11-1979.

³⁴ MARTÍN VILLA, Rodolfo: *op. cit.*

³⁵ La oposición de izquierdas también reaccionó críticamente ante esta política del partido gubernamental. Así, tras producirse los primeros movimientos de UCD, Alfonso Guerra no había dudado en afirmar que “estamos absolutamente en contra de todo tipo de trabas que intenten retrasar la autonomía andaluza” y que “nadie puede frenar las autonomías parapetándose en la Constitución”. *EL PAÍS*, 6-11-1979. A pesar de estas críticas, la dirección federal socialista también se había planteado la necesidad de “racionalizar” las reivindicaciones autonómicas, pero, presionados por los afiliados de las regiones, exigían que esto no supusiera una disminución en las competencias.

a la autonomía “como un asalto al Estado y, con connotaciones claramente demagógicas, como una solución de los problemas económicos, sociales o culturales que padecen algunas regiones españolas”. Este reproche enlazaba en el documento con el temor de los dirigentes ucedistas de que se produjera “un indeseable enfrentamiento entre el Estado y las comunidades autónomas y de éstas entre sí”.

Aunque hoy nos pueda parecer paradójico, para los redactores del documento, quedaba demostrado que “se ha producido un cambio de actitud en ciertas fuerzas políticas que, tendiendo a radicalizar demagógicamente el proceso autonómico, hacen imposible cualquier tipo de acuerdo”. Y, por ello, “UCD tiene que asumir la responsabilidad de defender la eficacia del Estado que la Constitución configura y entiende por ello que la vía adecuada para alcanzar un sistema autonómico racional es la que se establece en el artículo 143”.

En el punto quinto del acuerdo adoptado se alertaba de que “la generalización de la fórmula del artículo 151 de la Constitución supondría la acumulación, en un breve espacio de tiempo y en momento de grave crisis económica, de todos los problemas políticos, administrativos y financieros que comporta la transformación del Estado”. Entre otros efectos, se planteaba que se iba a “sumir al país en una situación electoral permanente con numerosos referendums y elecciones”.

Finalmente, el documento se esforzaba en defender la conveniencia del artículo 143 y, al tiempo, lamentar “especialmente que se haya propiciado la identificación entre ventajas y beneficios económicos y autonomía alcanzada exclusivamente por el cauce del artículo 151”. Para UCD “tal identificación no sólo es falsa sino que pone de relieve una consciente manipulación de la verdadera significación de la autonomía”. En este mismo sentido, el partido de Suárez declaraba que “el procedimiento del artículo 143 de la Constitución permite garantizar el principio de igualdad y de solidaridad entre todas las regiones y nacionalidades, y rechaza rotundamente, por rigurosamente inexacta, cualquier afirmación de que por tal procedimiento solo pueda alcanzarse una simple descentralización administrativa”³⁶.

Pero las posiciones críticas con los derroteros que iba tomando el proceso autonómico no eran patrimonio exclusivo de los dirigentes centristas³⁷. En este momento, finales de 1979, había una fuerte presión de sectores involucionistas que utilizaban la unidad de España como punto de referencia para atacar el proceso de transición a la democracia. El terrorismo, además, había intensificado su actividad, destacando las acciones protagonizadas por la banda independentista ETA, lo que, a su vez, acentuaba las posiciones golpistas de los sectores más reaccionarios del

³⁶ Disponemos del télex enviado al día siguiente por Arias-Salgado a los secretarios generales del partido con el texto completo del documento aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional de la UCD. Documentación original de Unión de Centro Democrático facilitada por dirigentes de la época. La prensa nacional también publicó el texto íntegro pocas horas después. *EL PAÍS*, 17-01-1980.

³⁷ Incluso en la UCD de Andalucía había sectores menos proclives a las tesis sostenidas por Clavero Arévalo, tal y como demostraron dirigentes como Antonio Jiménez Blanco y José Sánchez Faba (Granada), Jaime García Añoveros (Sevilla), Félix Manuel Pérez Miyares (Huelva), Cecilio Valverde (Córdoba), Luis Merino Bayona (Málaga) o Juan Antonio Gómez Angulo (Almería).

ejército³⁸. Por su parte, los sectores de la derecha que se habían agrupado en torno a Alianza Popular también habían rechazado la política autonómica desde el mismo momento de la discusión del capítulo octavo de la Constitución³⁹. Así, tras el cambio de criterio de la UCD, los dirigentes aliancistas no dudaron en defender que “la vía de acceso a la autonomía por el artículo 143, en las actuales circunstancias, resulta políticamente razonable y constitucionalmente válida”, aunque aprovechaban para criticar “el retraso con que el partido en el Gobierno ha llegado a esta conclusión, dejando que, en algunas regiones se llegara a planteamientos cuyas expectativas desbordan las posibilidades del proceso autonómico”⁴⁰.

No obstante, además de la animadversión creciente al desarrollo de las autonomías en España por parte de la derecha⁴¹, podemos enunciar otros dos factores que ayudan a comprender mejor el cambio de rumbo en el caso concreto de Andalucía. Nos referimos a la confianza del Gobierno en sus propias fuerzas y al temor de que las izquierdas pudieran acceder a un poder con grandes competencias en el sur de España.

En efecto, la documentación interna de la UCD nos permite valorar el firme convencimiento que los dirigentes del partido centrista tenían de alcanzar un éxito político en la consulta popular convocada para ratificar la vía del artículo 151. Y era una confianza basada tanto en los requisitos que exigía el referéndum como en los resultados obtenidos en los comicios anteriores. Así, en la documentación original que disponemos de la Unión de Centro Democrático, hay un estudio realizado desde la Secretaría de Organización en el que aparecen los siguientes datos:

- a) Sufragios necesarios en cada provincia para superar el referéndum. No hay que olvidar que la convocatoria obligaba a que los votos afirmativos alcanzasen la mayoría absoluta del censo electoral.
- b) Porcentajes de participación en la región andaluza de comicios celebrados desde el Referéndum para la Reforma Política hasta las elecciones municipales de abril de 1979.
- c) Votos recibidos por las fuerzas partidarias de la vía del artículo 151 en las convocatorias precedentes.

³⁸ Como recientemente ha publicado Carlos Abella, “el golpismo, en sus dos vertientes, militar y civil, alimentaba su desmedido y desesperado intento de presentar el proceso democrático como el mal de todos los males, identificando al constitucional proceso autonómico como una consecuencia más de la debilidad del Gobierno y de la pérdida de identidad española”. ABELLA, Carlos: *Adolfo Suárez. El Hombre Clave de la Transición*. Madrid, Espasa Calpe, 2006, pp. 347-348.

³⁹ Un ejemplo de crítica a la Constitución y a las autonomías desde las posiciones conservadoras de Alianza Popular lo encontramos en el libro de SILVA MUÑOZ, Federico: *La transición inacabada*. Barcelona, Planeta, 1980.

⁴⁰ *EL PAÍS*, 23-01-1980.

⁴¹ El Gobierno de la UCD también intentó, con poco éxito, limitar el desarrollo estatutario de Galicia con su controvertida “cláusula competencial”, que subordinaba las competencias recogidas en el estatuto a su aprobación en las Cortes. De hecho, el proceso autonómico gallego puso en evidencia las diferencias internas del partido de Suárez en aquella región, así como respecto a la política restrictiva iniciada por los dirigentes estatales. En este sentido, podemos leer en un periódico nacional, publicado en pleno debate parlamentario, unas declaraciones de Pío Cabanillas en las que aseguraba “que la cohesión entre los centristas gallegos es total en defensa de un Estatuto digno. «Si no conseguimos un Estatuto análogo a los que acaban de ser aprobados», declaró, «la mayoría, por no decir, como creo y deseo, la totalidad de los parlamentarios de la UCD gallega, no apoyaríamos el Estatuto»”. *EL PAÍS*, 27-10-1979.

- d) Resultados obtenidos por los partidos del centro y la derecha en dichas elecciones; es decir, UCD, Coalición Democrática y Unión Nacional.
- e) Cálculo de posibles resultados en el referéndum de 28 de febrero de 1980 a partir de las variables anteriores.

Así, con este procedimiento, los centristas deducían que, teniendo en cuenta el voto ejercido por los andaluces en las elecciones legislativas de marzo de 1979, en ninguna provincia se ratificaría la consulta. De este modo, faltarían en cada provincia los apoyos que figuran a continuación⁴²:

Almería:	46.670	Huelva:	32.384
Cádiz:	39.656	Jaén:	32.424
Córdoba:	21.758	Málaga:	50.624
Granada:	54.140	Sevilla:	23.320

De hecho, esta forma de predecir la actitud de los ciudadanos terminaría reflejándose en la prensa de la época. El diario *Ya*, pocos días después de que la UCD hiciera público el cambio de orientación en su política autonómica, también sumaba la abstención y los apoyos obtenidos por las fuerzas políticas hostiles a la vía del artículo 151 en las últimas elecciones legislativas. Así, el periódico de la Editorial Católica encabezaba la información con un significativo titular: “Ninguna provincia andaluza ratificará la autonomía”. Los datos porcentuales quedan reproducidos en el siguiente cuadro:

Cálculo de votos previsibles en el Referéndum del 28 de febrero de 1980

	FAVORABLES (PSOE+PCE+PSA)	CONTRARIOS (UCD+CD+UN)	ABSTENCIÓN	TOTAL EN CONTRA
Almería	31,04	33,06	33,70	66,76
Cádiz	38,79	21,68	34,45	56,13
Córdoba	42,64	27,12	27,06	54,18
Granada	37,30	29,08	30,50	59,58
Huelva	33,13	26,89	35,58	62,47
Jaén	41,81	28,85	28,56	56,81
Málaga	38,48	22,04	35,57	57,61
Sevilla	42,48	23,59	28,20	51,79

FUENTE: *YA*, 18-01-1980

No obstante, los responsables del partido presidido por Suárez planteaban dudas a este método de cálculo. En documentos de UCD podemos leer:

⁴² Además de los datos calculados para el conjunto de las provincias, UCD realizó un estudio sobre el hipotético comportamiento electoral de los municipios con más de 5.000 habitantes, que representaban más del 82 por ciento de la población en Andalucía. Documentación original de Unión de Centro Democrático facilitada por dirigentes de la época.

“Pero no sería riguroso, en estos momentos, dejarse «guiar» por estos datos. La situación implica un conocimiento de la actitud de los andaluces ante los últimos acontecimientos, es decir desde el 1.03.79 hasta nuestros días. Para ello, no queda más remedio que recurrir a los sondeos de opinión y a las actitudes manifestadas por los distintos grupos sociales (no sólo políticos) de influencia”.

Aunque no cita sus fuentes de información ni aclara el método utilizado, el mismo documento ofrece los siguientes resultados de porcentajes de votos afirmativos:

Almería:	30 %	Huelva:	37 %
Cádiz:	41 %	Jaén:	39 %
Córdoba:	38 %	Málaga:	39 %
Granada:	35 %	Sevilla:	48 %

La información se refiere a los primeros días de febrero de 1980 y concluía que, en ese momento, en ninguna provincia andaluza prosperaría el referéndum. Pero, junto a estos datos tan optimistas para las posiciones de la UCD, también se reconocía que en algunas provincias la diferencia con la mayoría absoluta exigida era muy pequeña y, por el contrario, el número de indecisos era elevado. Así, para la UCD, era muy importante la participación que finalmente hubiera, aunque quedaba la garantía de que el éxito debía producirse en todas y cada una de las provincias⁴³.

Las organizaciones de izquierda, la Junta de Andalucía e, incluso, los centristas de la región que no habían aceptado las directrices de su partido y siguieron al dimitido Clavero, desplegaron una intensa campaña a favor del voto afirmativo. De manera simbólica, pero con gran repercusión en la prensa, el presidente de la Junta, el socialista Rafael Escuredo, llegó a mantener una huelga de hambre durante tres días. Así, con una gran actividad y un mensaje claro, los partidarios de utilizar la vía del 151 conseguían llevar a los andaluces la identificación de la autonomía y el “sí” en el referéndum. Además, lograban contrarrestar las trabas puestas por el Gobierno de Suárez, que llegó a prohibir a todos los medios de comunicación del Estado emitir cualquier propaganda a favor del voto afirmativo.

Frente a la capacidad movilizadora de los adversarios y a la simplificación de su mensaje, los dirigentes centristas opusieron una campaña muy mediocre, en la que destacaba la ausencia de las figuras más relevantes del partido y, sobre todo, la del propio Adolfo Suárez⁴⁴. El principal objetivo de los centristas era explicar sus nuevas posiciones ante el proceso autonómico, pero lo hacían de manera prolija y poco directa. Así, para alcanzar su objetivo, publicaron varios folletos⁴⁵, pero, además de las dificultades para transmitir una propuesta política contradictoria con la sostenida desde el partido y el propio Gobierno en los meses anteriores, los textos editados eran complejos,

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ No obstante, los ministros andaluces de la UCD sí se desplazaron a las distintas provincias de la comunidad para defender la posición de su partido.

⁴⁵ Con el tríptico “UCD solo te quiere informar y pedirte reflexión”, los responsables de la campaña intentaron clarificar la situación, incluso con pretensiones didácticas, pero utilizaron un texto demasiado largo y bastante confuso.

lentos de términos jurídicos, ambigüedades y miedos; en definitiva, poco apropiados para el fin que se perseguía. En cualquier caso, reflejaban una posición defensiva en las posiciones centristas⁴⁶, lo que implicaba el reconocimiento de que los oponentes habían ganado la iniciativa política.

Así, en el díptico “UCD, por una Andalucía autónoma”, los centristas incluyeron ocho puntos que consideraban fundamentales para su estrategia. Definían a UCD como “un partido autonomista”, defendían la utilización de “un procedimiento constitucional que ofrezca la máxima garantía para la defensa de los intereses andaluces” y apoyaban la vía del artículo 143 por ser la mejor “para alcanzar un verdadero y estable poder político para Andalucía y la indudable igualdad con las regiones históricas”. En el cuarto apartado se recordaba que la iniciativa tomada por los concejales de su partido en los ayuntamientos había abierto “automáticamente el camino autonómico sin necesidad de la respuesta afirmativa al Referéndum del 28 F”. A continuación se denunciaba la falsedad de identificar voto afirmativo y autonomía, utilizada por “los partidos del pacto socialcomunista de los ayuntamientos y la izquierda extraparlamentaria”, y no se dudaba en calificar la vía del 151 como la “más aventurada y peligrosa, porque conduce a un nuevo centralismo”. Ya en positivo, en los dos últimos puntos, UCD se comprometía, tras el fracaso de la consulta, a la “convocatoria inmediata” de parlamentarios y diputados provinciales para elaborar un estatuto, y a trabajar con las restantes fuerzas para dotar a Andalucía “de instituciones representativas, con una plena capacidad política”. La contraportada del díptico, nuevamente en negativo, se dedicaba a reflejar el eslogan adoptado por el partido de Suárez: “ESTE NO ES TU REFERENDUM. SI VAS A VOTAR, VOTA EN BLANCO”⁴⁷.

Además, antes incluso de iniciarse la campaña oficialmente, los políticos centristas, sobre todo de Andalucía, realizaron diversas manifestaciones a los medios de comunicación. Así, el 18 de enero, Francisco de la Torre, diputado de UCD por la provincia de Málaga, hizo unas extensas declaraciones a la agencia EFE a favor de la posición aprobada por su partido unos días antes. En ellas, además de repetir los argumentos ya indicados, calificaba la vía del artículo 151 como aquella que embarcaba “al pueblo andaluz en una aventura peligrosa” y aseguraba que “en Andalucía la autonomía no enraizará ni tendrá auténtico respaldo si no se basa en la existencia y autonomía potenciada de las diputaciones provinciales”⁴⁸.

El mismo día, Jaime García Añoveros, ministro de Hacienda, concedía otras declaraciones al diario *ABC* de Sevilla. El también presidente de la UCD sevillana reconocía el apoyo de su partido en ayuntamientos y diputaciones a la iniciativa que ahora se criticaba y, por tanto el “cambio de actitud”. Tras reiterar la vocación autonomista de UCD desde 1977 y poner como referente al

⁴⁶ Así se puede comprobar especialmente en el folleto titulado “UCD ante el referéndum”, integrado por 16 páginas y en el que se defendía de todas las acusaciones lanzadas desde los partidos de izquierda. Este texto es una transcripción casi literal de la intervención en las Cortes de Rafael Arias-Salgado, ministro adjunto al presidente del Gobierno y secretario general de Unión de Centro Democrático, el 14 de febrero de 1980.

⁴⁷ Todas estas ideas, y otras, quedaban más desarrolladas en un folleto de ocho páginas que llevaba el mismo título del díptico “UCD, por una Andalucía autónoma”.

⁴⁸ Télex enviado por el gabinete de prensa de UCD a los secretarios provinciales y de información del partido. Documentación original de Unión de Centro Democrático facilitada por dirigentes de la época.

ministro Clavero, Añoveros defendía la utilidad de la vía del artículo 143 para alcanzar las máximas competencias. Pero, sin duda, lo más significativo de sus declaraciones fue vincular la decisión adoptada con los intereses de su partido:

“El procedimiento de elaboración del estatuto a través del artículo 143 de la Constitución ofrece mayores garantías de que el contenido de dicho estatuto responde mejor a los criterios políticos de UCD. A nuestra concepción de la sociedad, a nuestra idea de Andalucía, y a los intereses de nuestro numeroso electorado en toda la región. Haremos lo posible por buscar en el estatuto por esa vía todas las garantías posibles para que Andalucía no quede vinculada indefinidamente a un gobierno social comunista (...). En los momentos actuales, dada la situación de fuerzas políticas, un voto afirmativo el 28 de febrero nos abocaría a una situación en que nuestra debilidad sería obvia”⁴⁹.

Tampoco fueron muy afortunadas las manifestaciones de Luis Merino Bayona, presidente provincial de UCD de Málaga, en relación con la huelga de hambre iniciada por el presidente de la Junta de Andalucía al considerar esta postura “más propia de un ayatollah o de un santón hindú que de un presidente de un ente autonómico (...). Si el señor Escuredo quiere hacer dietas de fin de semana no tiene por que utilizar el tema de la autonomía andaluza para ello”⁵⁰.

Advertimos, por tanto, en algunas de las declaraciones citadas, el segundo de los factores explicativos que apuntábamos más arriba: el temor a un poder fuerte de izquierdas en Andalucía. En efecto, los dirigentes de la UCD habían podido comprobar el respaldo popular obtenido en la región por las fuerzas más progresistas desde la convocatoria de las primeras elecciones libres en 1977. Sin embargo, esta inclinación política de los andaluces se volvió más peligrosa para los centristas una vez celebrados los comicios locales en abril de 1979 y, sobre todo, tras los pactos firmados por los partidos de izquierdas para ocupar las alcaldías. Así, en muchos ayuntamientos en los que la UCD había obtenido la victoria electoral, el acuerdo de las organizaciones izquierdistas había impedido que los representantes de Suárez ostentaran el bastón de mando de primer edil.

Esta preocupación quedaba reflejada en actuaciones como la protagonizada por un diputado provincial de Sevilla. José María Morilla dirigió una carta a los concejales centristas de dicha circunscripción en la que señalaba como motivo fundamental de la actitud de su partido ante el referéndum andaluz la necesidad de “impedir que se consiguiese una autonomía rápida con un Gobierno social-comunista, de la misma forma que se formaron los ayuntamientos”. Según el diario *EL PAÍS*, la carta, con membrete de la Diputación, añadía que ese tipo de gobierno “era y es muy peligroso, pues, sin dudarle un momento, sería un asalto al Estado por la revancha y el odio que la izquierda implanta, sobre todo el Partido Comunista, allí donde gobierna, y ese precio no podemos pagar los andaluces que pretendemos una Andalucía en paz y para todos”. Tras indicar que la vía

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.* La actitud y las manifestaciones de Rafael Escuredo fueron muy criticadas desde los sectores de la derecha, incluida la prensa más conservadora. En este sentido, *vid.* el artículo “Andalucía: UCD tiene la palabra, publicado en *ABC*, 14-02-1980, donde, entre otras acusaciones, se decía que el “hasta ahora presidente de todos los andaluces se ha despojado del antifaz para aparecer como el presidente de los andaluces que coinciden con su pensamiento, que son fundamentalmente los marxistas. Desde ahora es un hombre de partido que trata por todos los medios de presentarse el 29 de febrero como un «mártir andaluz»”.

del 143 evitaba que región andaluza fuera “otro País Vasco”, terminaba planteando que “si nos desanimamos o nos rebelamos, lo único que conseguiremos es darle todas las posibilidades a la izquierda para que implante su dictadura”⁵¹.

Pero, además de las manifestaciones públicas de dirigentes centristas, también encontramos el citado temor en la documentación interna del partido. Así, por ejemplo, hemos podido hallar un detallado estudio sobre el reparto de escaños de la futura cámara autonómica, según fuera el criterio de distribución de los puestos parlamentarios. En dicho análisis, en lo referido a la circunscripción, se contemplaba desde el distrito electoral único de toda la región hasta la utilización de los partidos judiciales, pasando por mantener la provincia. Igualmente, se planteaban distintas cifras de diputados autonómicos y, en la opción de representación provincial, diferentes mínimos de escaños por cada territorio. En todos los cálculos, quedaba especificado el número de parlamentarios que obtenía la UCD y el resto de partidos⁵².

El día anterior a la consulta, el 27 de febrero de 1980, los responsables nacionales del partido centrista seguían utilizando los cálculos realizados a partir de los resultados de las elecciones generales celebradas el 1 de marzo de 1979. O, al menos, los usaban para elevar el ánimo de los dirigentes de las distintas circunscripciones andaluzas, a los que se les transmitía una serie de recomendaciones. Según éstas, “las personalidades y miembros del comité ejecutivo provincial, así como los parlamentarios residentes en la provincia, deben ir a depositar su voto en blanco a última hora de la tarde, entre las 7,30 y las 8 horas, con el fin de que su presencia en las urnas no sea objeto de noticia difundida por radio”.

Esta prevención podía ser reveladora de los temores que ya sentía el responsable de la secretaría general de Unión de Centro Democrático, Rafael Arias-Salgado, ratificados en una instrucción muy elocuente: “en todo caso, UCD en todo momento debe valorar los datos siempre provincia a provincia saliendo al paso de la línea de presentación de resultados que tratarán de hacer los partidos de la izquierda y que, probablemente, consistirá en globalizar las cifras a nivel de toda Andalucía”⁵³.

El día 28, aunque desconocemos la hora, la secretaría de información de UCD comunicaba que, según “una muestra elaborada por este partido, puede establecerse una media del 20 por ciento de votos en blanco en el recuento de papeletas (...), así como un 45 % de abstención”, por lo que el referéndum había fracasado⁵⁴. En la misma línea, y utilizando datos procedentes de muestreos, el gabinete de prensa del partido afirmaba que la consulta no había obtenido el respaldo requerido en

⁵¹ *El PAIS*, 19-02-1980.

⁵² Documento de la Secretaría de Organización de UCD. *Ibid.*

⁵³ Télex enviado por la Secretaría General de UCD a los presidentes y secretarios provinciales de toda Andalucía el 27-02-1980. *Ibid.*

⁵⁴ Télex enviado por la Secretaría de Información de UCD a los secretarios provinciales y de Información el 28-02-1980. *Ibid.*

Almería (42%), Jaén (46 %), Málaga (48%); Huelva (49,3 %) y Granada (49,7 %). Se reconocía, asimismo, que se había superado el límite en Sevilla, Córdoba y Cádiz⁵⁵.

Durante la jornada electoral, los responsables de UCD fueron conscientes de lo ajustado que podían ser los resultados en algunos colegios⁵⁶. Por ello, Arias-Salgado, sobre las siete de la tarde, recomendó a los dirigentes provinciales que “sería conveniente que movilizaseis al mayor número posible de notarios y os pongáis en contacto con los respectivos coordinadores con el fin de tomar las mayores garantías posibles a la hora del recuento⁵⁷”.

Como hemos comentado anteriormente, las fuerzas de izquierdas alcanzaron un éxito político el 28 de febrero de 1980, pese a que no prosperara el referéndum por los resultados de la provincia de Almería. Jonathan Hopkin lo ha resumido con acierto al afirmar que “fue una victoria formal pero una sonora derrota moral para el gobierno: dio la impresión de que Andalucía había sido estafada en la autonomía con procedimientos espurios a pesar de la gran demanda popular”⁵⁸. También coincidimos con el análisis que se hacía en *ABC*, periódico conservador, pocas horas después de conocidos los datos: “esto ha sucedido porque la teoría política, las decisiones de gabinete, no han tenido en cuenta la realidad sociológica andaluza. UCD ha planteado una estrategia perfecta en la pizarra, pero la práctica exige la aplicación de la inteligencia según las circunstancias de tiempo y lugar. Por eso la izquierda le ha hecho el juego que más le convenía. UCD ha actuado de buena fe. La izquierda ha actuado políticamente”⁵⁹.

⁵⁵ Télex enviado por la Secretaría de Información de UCD a los secretarios provinciales y de Información el 28-02-1980. *Ibid.*

⁵⁶ Los dirigentes de UCD desplazaron a militantes y simpatizantes de su partido procedentes de otras provincias para ejercer como interventores en las mesas electorales en el día del referéndum. Según la prensa, llegaron de León, Santander, Cáceres, Murcia, Cuenca, Alicante, Toledo y Salamanca. *Vid. EL PAÍS*, 27 y 28-02-1980. Además, a partir de una lista que disponemos de 44 apoderados designados para Almería capital por la UCD, hemos localizado la procedencia de la mayoría de ellos en poblaciones del levante, especialmente Valencia y Castellón. Documentación original de Unión de Centro Democrático facilitada por dirigentes de la época.

⁵⁷ Télex enviado por el secretario general Rafael Arias-Salgado a los presidentes y secretarios provinciales de toda Andalucía el 28-02-1980. *Ibid.*

⁵⁸ HOPKIN, Jonathan: *op. cit.*, p. 185. *Vid.* el artículo “Suárez: Primer fracaso”, en *Diario 16*, 16-03-1980, p. 17.

⁵⁹ “Andalucía: segundo aviso a UCD”, en *ABC*, 1-03-1980. El texto de este artículo, titulado en términos taurinos, reprochaba al partido de Suárez, además de la estrategia seguida ante el referéndum del 28-F, el error de haber aprobado una legislación que había permitido a las izquierdas gobernar en ayuntamientos donde UCD había sido la primera fuerza política.