

## Manuel Clavero Arévalo y la transición democrática: centrismo y regionalismo en tiempos de cambio

### Manuel Clavero Arévalo and the democratic transition: centrism and regionalism in times of change

ADRIÁN MAGALDI

Universidad Complutense de Madrid

[adrian@magaldi.es](mailto:adrian@magaldi.es)

**Resumen:** Manuel Clavero Arévalo fue uno de los políticos más relevantes de la Transición española. Durante esos años, fue el principal promotor de un regionalismo favorable a una descentralización generalizada en la que se imbricaba el pensamiento histórico y los análisis regionales procedentes del mundo académico. Desde Andalucía promovió tales ideas en torno a un centrismo primero representado por el Partido Social Liberal Andaluz y, posteriormente, por Unión de Centro Democrático, con la que después de las elecciones de 1977 se convirtió en ministro adjunto para las Regiones. Desde dicho cargo, Clavero gestionó la vertebración de los diferentes entes preautonómicos, analizó la transferencia de competencias y colaboró en la redacción de la Constitución, guiado por un pensamiento de regiones generalizadas pronto conocido con el sobrenombre del “café para todos”. Su conciencia regional siempre mantuvo a Andalucía como epicentro, despertando unas discrepancias con su partido que, en 1980, le llevaron a abandonar UCD y poner en marcha un centrismo andalucista en torno a Unidad Andaluza. Este artículo pretende conocer la figura y pensamiento de Manuel Clavero Arévalo y, a través de su trayectoria política, arrojar nueva luz sobre la creación del Estado de las Autonomías durante los años de la Transición.

**Palabras clave:** Manuel Clavero Arévalo, Unión de Centro Democrático, Transición democrática, centrismo, regionalismo.

**Abstract:** Manuel Clavero Arévalo was one of the most relevant politicians of the Spanish Transition. During these years, he was the main promoter of a regionalism favorable to a generalized decentralization in which historical thought and regional analyzes from the academic world were intertwined. From Andalusia he promoted such ideas around a centrism first represented by the Andalusian Social Liberal Party and, later, by the Union of the Democratic Centre, with which after the 1977 elections he became assistant minister for the Regions. From this position, Clavero managed the structuring of the different

---

Recibido: 3 de abril de 2024; aceptado: 21 de agosto de 2024; publicado: 30 de septiembre de 2024.

Revista Historia Autónoma, 25(2024), pp. 568-587.

e-ISSN: 2254-8726; <https://doi.org/10.15366/rha2024.25.024>



pre-autonomous entities, analyzed the transfer of powers and collaborated in the drafting of the Constitution, guided by a thought of generalized regions soon known by the nickname “coffee for all”. His regional consciousness always kept Andalusia as the epicenter, arousing disagreements with his party that, in 1980, led him to leave UCD and launch an Andalusian centrism around Andalusian Unity. This article aims to know the figure and thoughts of Manuel Clavero Arévalo and, through his political career, shed new light on the creation of the State of Autonomies during the years of the Transition.

**Key words:** Manuel Clavero Arévalo, Union of the Democratic Centre, democratic transition, centrism, regionalism.

## Introducción

El nombre de Manuel Francisco Clavero Arévalo (1926-2021) ha quedado históricamente vinculado a la expresión del “café para todos”, frase con la que tendió a resumirse el modelo de descentralización generalizada que promovió como uno de los artífices del Estado de las Autonomías configurado en la España de la Transición. No mucho más se conoce sobre la trayectoria de este político andaluz, careciendo de acercamientos a su figura más allá de algún escrito autobiográfico y publicaciones de tono hagiográfico aparecidas tras su fallecimiento<sup>1</sup>. Sin embargo, constituye una figura fundamental en la historia de la España reciente.

Poco parecía indicar que Manuel Clavero estuviera llamado a desempeñar un papel clave en la vida pública española. Situado al margen de la política del régimen franquista, era reconocido como uno de los padres del derecho administrativo moderno, dedicado a sus labores docentes como catedrático, primero en la Universidad de Salamanca —donde impartió clase a Adolfo Suárez— y, posteriormente, en la Universidad de Sevilla —donde impartió clase a Felipe González—. Fue en el centro hispalense donde consagró su vida académica, convirtiéndose en decano de la Facultad de Derecho (1965-1967) y rector de la Universidad (1971-1975). Todo cambió tras la muerte de Franco y el inicio de la transición a la democracia, comenzando su vocación política a través del Partido Social Liberal Andaluz (PSLA), el cual se integró en Unión de Centro Democrático (UCD). La victoria electoral centrista le permitió ocupar altos cargos, primero como ministro adjunto para las Regiones (1977-1979) y, después, como ministro de Cultura (1979-1980). En esta etapa fue uno de los protagonistas del proceso de descentralización territorial, con especial atención al caso andaluz, cuyas discrepancias con

<sup>1</sup> Entre los escritos autobiográficos, Clavero, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1984 y Clavero, Manuel, *Forjar Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 2021. Entre los artículos en su memoria, López, Francisco, “Manuel Clavero Arévalo in memoriam”, en *Revista de Administración Pública*, 215 (2021), pp. 11-17 y Ruiz, Manuel, “Manuel Clavero Arévalo: una vida de compromiso por Andalucía”, en *Andalucía en la historia*, 73 (2021), pp. 74-79.

su partido le llevaron a abandonar UCD, generando la primera gran crisis de la formación. Tras su abandono, aunque trató de poner en marcha una fuerza de centro andalucista, las dificultades encontradas le llevaron a apartarse de la política en 1982. Se trató así de una trayectoria limitada a los años del cambio político pero con gran significado, razón por la que en 1999 fue reconocido como Hijo predilecto de Andalucía y, en 2019, el gobierno andaluz creó la Medalla Manuel Clavero Arévalo como reconocimiento a personas o instituciones por su defensa del interés de Andalucía<sup>2</sup>.

El objetivo de este artículo es adentrarse en la carrera política de Manuel Clavero Arévalo para trazar un breve recorrido biográfico centrado en su actuación durante la Transición, elemento que permitirá arrojar nueva luz sobre aspectos como la evolución de UCD, la gestión de la política territorial o la crisis política surgida en torno a la autonomía andaluza. Dicho acercamiento se apoyará en la numerosa bibliografía existente, así como en material de hemeroteca y las intervenciones recogidas en los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados. Se pretende alcanzar un mejor conocimiento sobre la vida de Manuel Clavero Arévalo y su papel en la España reciente.

## 1. Un centro para la democracia: del Partido Social Liberal Andaluz a Unión de Centro Democrático

La década de 1970 se inició con un sentimiento de creciente expectativa ante la inevitable proximidad de la muerte del dictador. Entre los cambios que esperaban que se produjeran, los principales se basaban en la democratización y la regulación de diversas libertades y derechos, pero una creciente importancia fue adquiriendo lo referido al reconocimiento del hecho regional<sup>3</sup>. La descentralización del país tomó relevancia partiendo de la realidad histórica española, pero sumando también las aportaciones llegadas desde el mundo académico a través de los estudios regionales, la geografía del desarrollo territorial y el análisis económico regional<sup>4</sup>. Estas ideas tuvieron especial difusión en Cataluña, País Vasco y Andalucía, donde Manuel Clavero se convirtió en su máximo receptor y difusor. En su pensamiento regional se imbricaron dos elementos. Por un lado, la conciencia de una singularidad histórica andaluza, la cual partía de Tartessos, la Bética romana y Al-Ándalus, para llegar hasta el andalucismo moderno con la

<sup>2</sup> López, Francisco, “Manuel Clavero...”, *op. cit.*, p. 17.

<sup>3</sup> Núñez Seixas, Xosé Manoel, “Nuevos y viejos nacionalistas: la cuestión territorial en el tardofranquismo, 1959-1975”, en *Ayer*, 68 (2007), pp. 59-87.

<sup>4</sup> Núñez Seixas, Xosé Manoel, “El nacionalismo español regionalizado y la reinención de identidades territoriales, 1960-1977”, en *Historia del presente*, 13 (2009), pp. 55-70.

Constitución de Antequera de 1883 y la figura de Blas Infante<sup>5</sup>. Por otro lado, la recepción de los estudios regionales y la convicción de su valor como vía superadora del subdesarrollo para una región devaluada en niveles de renta, empleo, alfabetismo, emigración o infraestructuras<sup>6</sup>. Guiado por este sentimiento, en 1972 promovió la creación del Instituto de Desarrollo Regional, del cual asumió la presidencia mientras su dirección recayó en el catedrático Jaime García Añoveros. Desde la institución emprendió diversos estudios sobre la regionalización del país, realizados en estrecho contacto con el mundo académico y empresarial andaluz<sup>7</sup>. Fue así difundándose un sentimiento regional que cristalizaría tras la muerte de Franco en noviembre de 1975.

Con la proclamación de Juan Carlos I como rey, el país emprendió una serie de reformas en su realidad político-institucional. En esta coyuntura, en marzo de 1976 se iniciaron en Andalucía los trabajos para configurar, a partir de sus diferentes provincias, una Mancomunidad de Diputaciones apoyada en el reciente Estatuto de Régimen Local. Clavero formó parte de la comisión encargada de estudiar un proyecto que se hizo efectivo en la primavera de 1977, aunque pronto se diluyó al verse superado por la transformación del país<sup>8</sup>. Este ambiente de cambios hizo que Clavero se planteara que sus ideas trascendieran el ámbito intelectual y tuvieran su reflejo en la nueva realidad política, comenzando a pensar en la posible creación de un partido. En mayo de 1976, Clavero emprendió junto al economista Miguel Sánchez Montes de Oca una serie de viajes por las provincias andaluzas con la idea de crear un partido democrático situado en un espectro de centro regionalista, pronto incorporando a personalidades como Cecilio Valverde, José Javier Rodríguez Alcaide o Manuel Ruiz Lagos. A partir de estos contactos, en junio de 1976 se hizo oficial el nacimiento del Partido Social Liberal Andaluz (PSLA)<sup>9</sup>. Según Clavero, dicha denominación recogía dos ideas: la referencia social-liberal expresaría su carácter progresista como síntesis del principio de libertad con los derechos sociales, económicos y culturales, mientras que la referencia andaluza indicaría “más que el territorio de actuación [...], el ideal de defender los intereses de Andalucía”<sup>10</sup>. El partido continuó su expansión a la sombra de la democratización acentuada tras la llegada de Adolfo Suárez a la presidencia del Gobierno en el mes de julio. Ante su crecimiento, el comité provisional del PSLA se planteó su integración en el Partido Popular —formación centrista de carácter nacional—, pero al final abandonó la idea para mantener con este una relación bilateral que no lo hiciera perder su

<sup>5</sup> Clavero, Manuel, *El ser andaluz*, Madrid, Ibérico Europea, 1983.

<sup>6</sup> Clavero, Manuel, *Forjar Andalucía...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>7</sup> Yñiguez, Rocío, “El Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla durante el sexenio Clavero Arévalo-García Añoveros, 1973-1979”, en Márquez, Juan Antonio (coord.), *Ciencia regional en Andalucía*, Córdoba, Asociación Andaluza de Ciencia Regional, 2002.

<sup>8</sup> Ruiz, Manuel, “Un pulso al regionalismo tardofranquista: diputaciones y preautonomía andaluza (1976-1978)”, en Navajas, Carlos (coord.), *Actas del II Simposio de Historia Actual*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2000, pp. 385-402.

<sup>9</sup> Clavero, Manuel, *Forjar Andalucía...*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 42.

autonomía regional<sup>11</sup>. Consolidado en la realidad andaluza, en diciembre de 1976 el PSLA emitió una nota pidiendo el voto favorable en el referéndum de la Ley para la Reforma Política, cuyo éxito afianzó el camino hacia la democracia<sup>12</sup>.

En enero de 1977, el PSLA celebró su congreso constituyente, al cual acudieron militantes de todas las provincias andaluzas salvo de Jaén y Granada, donde el partido funcionaba a través de gestoras. Tampoco hubo asistentes de Ceuta y Melilla, aunque ambas ciudades eran contempladas por Clavero como parte de la región andaluza<sup>13</sup>. En el cónclave se aprobaron diferentes ponencias en las cuales quedó definido su proyecto para el futuro inmediato. En la ponencia política se reafirmó la apuesta por la ideología social-liberal, en línea con un liberalismo humanista y progresista que defendiera un Estado social y democrático de derecho<sup>14</sup>. Igualmente se ratificó su apuesta por una descentralización en torno a un Estado regional, rechazándose un modelo federal pues, según Clavero, “España está por encima de las regiones. Por ello nuestro partido no defiende un Estado federal, puesto que este nace de la unión de lo que está separado, pero no de la separación de lo que lleva cinco siglos unido”<sup>15</sup>. Especial atención se prestó a la autonomía de Andalucía como vía de superación de su situación de subdesarrollo, defendiendo un modelo regional que contase con presidente electivo, gobierno autónomo y asamblea representativa. Junto a la ponencia política se aprobaron otros cuatro textos. La ponencia social recogió el derecho al trabajo, el reconocimiento de las libertades sindicales y la modernización de la seguridad social. La ponencia económica abordó las inversiones regionales y las reformas financieras y fiscales. La ponencia sanitaria defendió la creación de un Ministerio de Salud Pública y una regionalización sanitaria. Finalmente, la ponencia sobre la situación de la mujer abogó por una igualdad en sus derechos<sup>16</sup>. Definido el ideario se eligieron los cargos dirigentes, con Manuel Clavero como presidente y Antonio José Delgado de Jesús como secretario general, quedando también constituido el comité regional y los diferentes comités provinciales. En lo referido a la estrategia, se acordó la búsqueda de alianzas electorales con otras formaciones centristas, pronto incorporándose a la coalición Centro Democrático, de la cual formaban parte el Partido Popular y otras formaciones de signo democristiano, liberal y socialdemócrata<sup>17</sup>.

Después del congreso, el PSLA tuvo una creciente presencia nacional. Clavero fue recibido por Suárez para conocer los problemas de Andalucía, reunión aprovechada por el dirigente andaluz para defender una regionalización generalizada en la que “no tiene que producirse ningún tipo de privilegios”<sup>18</sup>. Poco después, pronunció una conferencia en el Club Siglo XXI

<sup>11</sup> Magaldi, Adrián, “El primer centrismo de la Transición: el Partido Popular de 1976”, en *Aportes*, 107 (2021), pp. 7-42.

<sup>12</sup> Agencia, “El Partido Social Liberal Andaluz, por el sí”, en *Ya*, 8 de diciembre de 1976.

<sup>13</sup> Castillo, Francisco, “El Partido Social Liberal Andaluz, un “toque regionalista” para la Unión de Centro Democrático”, en *Ambitos*, 8 (2002), pp. 136-142.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Teba, Juan, “El Partido Social Liberal Andaluz, contra el Estado Federal”, en *El País*, 25 de enero de 1977.

<sup>16</sup> *Ídem*.

<sup>17</sup> *Ídem*.

<sup>18</sup> Agencia, “Muy grata la entrevista del presidente del gobierno con Don Manuel Clavero”, en *Informaciones*, 24 de febrero de 1977.

bajo el título “Uniformidad y diversidad regional: el caso de Andalucía”, donde se reafirmó en su apuesta por un Estado regional frente a un “federalismo que es hoy un puro nominalismo empleado más como mito que como concepto jurídicamente operativo”<sup>19</sup>. Igualmente, advirtió que Andalucía se convertiría en una de las mayores regiones de Europa y la de “mayor representación en las futuras Cortes”<sup>20</sup>. Con tales mensajes asentaba públicamente la relevancia de su región, al tiempo que planteaba una importante baza negociadora sobre el papel del PSLA en la coalición centrista, rebautizada como Unión de Centro Democrático (UCD) cuando Suárez se convirtió en su candidato a la Presidencia. En la elaboración de las listas electorales, Clavero reivindicó el primer puesto por Sevilla, fruto de tensiones con Luis Ortiz —aplacadas cuando este abandonó la pugna al ser nombrado ministro de Obras Públicas— y con el liberal Antonio Fontán —que accedió a presentarse por el Senado—<sup>21</sup>. Al final, Clavero consiguió la ansiada posición y el PSLA ocupó importantes puestos en las elecciones del 15 de junio de 1977, donde UCD consiguió la victoria con 165 diputados y 124 senadores. De todos ellos, al PSLA pertenecían 6 diputados (Manuel Clavero Arévalo y Jaime García Añoveros en Sevilla, Fernando Portillo en Cádiz, José Javier Rodríguez Alcaide y Antonio José Delgado de Jesús en Córdoba e Ignacio Huelín en Málaga) y 2 senadores (Cecilio Valverde por Córdoba y José Luis Villar Cerón por Cádiz)<sup>22</sup>.

Alcanzada la victoria, UCD optó por transformarse en un partido, lo que obligó a disolver las diferentes formaciones de la coalición, entre ellas el PSLA. Aunque esa decisión provocó algún abandono, la disolución fue apoyada de forma mayoritaria con el acuerdo del propio Clavero, quien entonces pasó a convertirse en un alto dirigente de UCD.

## 2. “Café para todos”: ministro adjunto para las Regiones

Tras las elecciones, Suárez formó un nuevo ejecutivo al que invitó a sumarse a Clavero. El político andaluz recibió la oferta de ser ministro de Educación o ministro adjunto para las Regiones, opción esta última por la cual se decantó, pues “me atraía más por la novedad y por la coyuntura que vivía España; también Andalucía estaba presente en mi preferencia”<sup>23</sup>. Así asumió el cargo no sin cierta incertidumbre, ya que, según el propio Clavero, “el Ministerio para las Regiones realmente es un ministro para las Regiones”<sup>24</sup>. Su cartera carecía de auténtica

<sup>19</sup> Agencia, “Andalucía ha de oponerse al intento de autodeterminación”, en *ABC*, 9 de marzo de 1977.

<sup>20</sup> *Ídem*.

<sup>21</sup> Alonso-Castrillo, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 187-188.

<sup>22</sup> Castillo, Francisco, “El Partido Social Liberal Andaluz...”, *op. cit.*

<sup>23</sup> Clavero, Manuel, *Forjar Andalucía...*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>24</sup> Orgambides, Fernando, “Se prepara la transferencia de los servicios del Estado a las regiones”, en *Informaciones*, 22 de septiembre de 1977.

estructura ministerial, por lo que una de sus primeras misiones fue dotar de contenidos, funciones y organigrama a su departamento, algo en lo que contó con la colaboración de Miguel Sánchez Montes de Oca como secretario general —con funciones equivalentes a un subsecretario— y Luis Cosculluela como jefe de gabinete. Mientras esas labores se llevaban a cabo, su actuación ministerial se basó en tres objetivos: negociar y vertebrar los diferentes marcos regionales, estudiar las transferencias de competencias a los nuevos entes autonómicos y colaborar en el proceso descentralizador ante el nuevo texto constitucional que empezaba a redactarse.

En las negociaciones con las distintas regiones, un lugar primordial ocupaban Cataluña y el País Vasco. En Cataluña venía trabajándose desde hacía tiempo en una posible restauración de la Generalitat a través de su presidente en el exilio, Josep Tarradellas. Sin embargo, en dicha materia Clavero ocupó un lugar secundario, pues las negociaciones fueron principalmente establecidas a través de Rodolfo Martín Villa —ministro del Interior— y Salvador Sánchez-Terán —antiguo gobernador civil de Barcelona—<sup>25</sup>. Incluso cuando restablecido el autogobierno se formó una Comisión Mixta Estado-Generalitat para abordar la transferencia de competencias, su presidencia recayó en el vicepresidente tercero del Gobierno, Fernando Abril Martorell, quedando Clavero relegado a una vicepresidencia compartida con Josep Lluís Sureda, asesor de Tarradellas<sup>26</sup>. Parece que entonces se planteó dimitir, pero pronto cobró protagonismo al tomar el control sobre el conflicto vasco, donde Clavero consideraba que “no sólo bastaba con medidas coactivas o de fuerza, sino que había que emplear la política”, lo que implicaría “dos rápidas y esenciales medidas básicas: amnistía y autonomía”<sup>27</sup>. Tras descartar las negociaciones con Jesús María Leizaola —*lehendakari* en el exilio—, el tema se abordó con una asamblea formada por los parlamentarios vascos. Los acuerdos se facilitaron tras la aprobación de la amnistía en aspectos como la gestión del concierto económico o el restablecimiento de las Juntas Generales una vez se celebraran elecciones municipales<sup>28</sup>. El gran conflicto giró en torno a la posible incorporación de Navarra, rechazada en dicho territorio por los representantes centristas, que pusieron en marcha su propia asamblea de parlamentarios<sup>29</sup>. Finalmente, en diciembre de 1977 Clavero consiguió alcanzar un pacto por el que País Vasco y Navarra se dotaban de autogobierno en dos regiones diferenciadas, aceptándose la incorporación de Navarra al País Vasco si esto era aprobado en referéndum por la sociedad navarra, fórmula que acabaría reproduciéndose en la disposición transitoria cuarta de la Constitución<sup>30</sup>.

Resueltos los dos grandes conflictos, la duda giraba respecto al reconocimiento del hecho regional en el resto del país. Según Clavero, su objetivo “fue a favor de orientar el proceso

<sup>25</sup> Molinero, Carme e Ysàs, Pere, *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*, Barcelona, Crítica, 2014.

<sup>26</sup> Esculies, Joan, *Tarradellas. Una cierta idea de Cataluña*, Barcelona, RBA, 2022, p. 516.

<sup>27</sup> Orgambides, Fernando, “Se prepara la transferencia...”, *op. cit.*

<sup>28</sup> Agencia, “La negociación Gobierno-parlamentarios, sin obstáculos insalvables”, en *Informaciones*, 8 de octubre de 1977.

<sup>29</sup> Echevarría, Juan José, *La constitucionalización de la foralidad (1975-1978)*, Madrid, CEPC, 2019.

<sup>30</sup> Agencia, “No ha habido ni vencedores ni vencidos”, en *Informaciones*, 31 de diciembre de 1977.

hacia una generalización del régimen de autonomías y hacia una ausencia de discriminación”, un modelo pronto conocido con el sobrenombre del “café para todos”<sup>31</sup>. Aunque en un primer momento el Gobierno se planteó emplear el modelo de la Mancomunidad de Provincias, al final se impuso la negociación con las asambleas de parlamentarios que, de forma progresiva, se constituyeron en las diferentes regiones. Clavero fue el responsable de dichas negociaciones, en las que primero abordaba la institucionalización del ente regional y el diseño de sus órganos de autogobierno para, una vez reconocidos, configurar una comisión encargada de estudiar la transferencia de competencias y servicios desde el Estado y las diputaciones al nuevo ente autonómico<sup>32</sup>. Aunque Clavero especificaba que todo se emprendía desde una provisionalidad que solo sería consagrada con la Constitución, era evidente que aquellas preautonomías determinarían el futuro mapa regional. Ante las críticas que comenzaron a hablar sobre una “tabla de quesos” donde cada región decidía su autogobierno sin criterios definidos desde el Estado, hubo un intento de clarificación por parte de Clavero<sup>33</sup>. Aunque su pensamiento se había nutrido de análisis sobre el desarrollo regional, aseguró que “las autonomías hay que abordarlas desde un punto de vista histórico”<sup>34</sup>. En ese intento de esclarecimiento surgieron rumores sobre un posible factor demográfico por el que se denegaría el autogobierno a territorios con menos de millón y medio de habitante. Estos fueron desmentidos por Clavero, quien aseguró que se habían tratado de meros sondeos para “evitar el cantonalismo”<sup>35</sup>. Lo que sí aseguró es que trataría de evitar el fenómeno de la provincia-región, que consideraba algo excepcional que debiera de impedirse “donde no haya razones históricas de peso o un territorio y unas posibilidades de recursos que hagan viable el proyecto”<sup>36</sup>.

Desde tales convicciones, Clavero viajó por todo España para negociar con las diferentes asambleas de parlamentarios. Los primeros acuerdos se establecieron en marzo de 1978, aprobándose los entes preautonómicos de Galicia, Aragón, País Valenciano y Canarias. Aunque todos los decretos pretendían aprobarse en el consejo de ministros del día 11, los representantes gallegos exigieron un trato diferencial, por lo que su autonomía hubo de aprobarse el día 10 como reconocimiento a su singularidad<sup>37</sup>. De estas primeras preautonomías, el caso más polémico fue el canario, dada la rivalidad entre Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife por cuestiones como la capitalidad o la procedencia del presidente regional. Del mismo modo preocupaba la relación entre las islas mayores y menores, por lo que Clavero siempre defendió su vertebración autonómica a través de los cabildos para evitar centralismos insulares<sup>38</sup>. Tras

<sup>31</sup> Clavero, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías...*, *op.cit.*, p. 13.

<sup>32</sup> *Ídem*, p. 36.

<sup>33</sup> Fusi, Juan Pablo, “El desarrollo autonómico”, en Tusell, Javier y Soto, Álvaro (eds.), *Historia de la transición 1975-1986*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 444-464.

<sup>34</sup> Agencia, “No se van a conceder Estatutos de Autonomía a nadie”, en *Arriba*, 11 de septiembre de 1977.

<sup>35</sup> Agencia, “Las ocho regiones marginadas defienden su identidad”, en *Diario16*, 29 de noviembre de 1977.

<sup>36</sup> Gavela, Daniel, “El reconocimiento de las nuevas preautonomías no es una operación oportunista”, en *El País*, 12 de marzo de 1978.

<sup>37</sup> Clavero, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías...*, *op.cit.*, p. 53.

<sup>38</sup> Agencia, “La autonomía deberá basarse en los cabildos”, en *Arriba*, 29 de septiembre de 1977.



estos primeros casos, sin mucho conflicto resolvió en junio el tema de Baleares —salvo alguna discrepancia por la cooficialidad de la lengua— y Extremadura —donde consideraba que la descentralización era una vía de superación de su atraso asimilable a su tierra andaluza—<sup>39</sup>. Los mayores problemas surgieron en las dos Castillas y Andalucía.

La preautonomía de Castilla y León quedó reconocida en junio de 1978 en torno a once provincias, aunque se mantuvieron al margen del organismo Santander, Logroño y León, donde existían reivindicaciones de autonomía uniprovincial<sup>40</sup>. Clavero advirtió a estos territorios de su rechazo a fomentar la atomización en torno al fenómeno de la provincia-región, que solo parecía contemplar por su singularidad histórica para el caso asturiano, reconocido en el mes de septiembre mientras las otras tres provincias quedaban en situación de parálisis. Por su parte, en Castilla-La Mancha hubo de afrontar dos tensiones. La primera surgió cuando los representantes de Albacete se integraron en el ente manchego, por lo que Murcia se convirtió en septiembre en otra autonomía uniprovincial. La segunda se planteó en Madrid, cuyos parlamentarios demandaban integrarse en la región pese al rechazo de las otras provincias. Clavero llegó a plantearse que la capital fuera una zona autonómica propia que integrara a la ciudad y su periferia, pero al final Madrid quedó en situación de *impasse* mientras Castilla-La Mancha se convertía en preautonomía en octubre de 1978<sup>41</sup>. Igualmente conflictivo, pero más duro para Clavero, fue el caso andaluz. Pronto constituida la asamblea de parlamentarios, la primera discrepancia surgió ante la negativa de socialistas y comunistas a integrar a los representantes de Ceuta y Melilla, lo que habría cambiado el signo político de una asamblea de mayoría de izquierdas<sup>42</sup>. A partir de aquí, Clavero afrontó conflictos en todas direcciones. Desde las filas centristas hubo quienes promovieron la idea de las dos Andalucías —por el que las provincias orientales pretendían huir del centralismo sevillano— o, desde Almería, dirigentes de UCD apostaron por una región del sureste en la que su provincia se uniría a Murcia<sup>43</sup>. Aunque ambos movimientos fueron aplacados por Clavero, importantes conflictos surgieron también con las fuerzas de izquierdas, tanto por la presencia en el ente preautonómico de los presidentes de unas diputaciones no democratizadas, como por la demanda socialista de que el presidente de la Junta fuera elegido por mayoría simple a propuesta del partido mayoritario, lo que otorgaría la presidencia al PSOE<sup>44</sup>. Tras grandes desencuentros, la preautonomía fue reconocida en abril de 1978, con una presidencia en manos del PSOE, una presencia restringida de los presidentes de

<sup>39</sup> Agencia, “Las autonomías no se hacen en Madrid”, en *Ya*, 23 de octubre de 1977. Agencia, “Las autonomías no resolverán todos los problemas”, en *Arriba*, 21 de diciembre de 1977.

<sup>40</sup> Agencia, “Nuevos obstáculos en la preautonomía castellana”, en *El País*, 5 de abril de 1978.

<sup>41</sup> Agencia, “Los parlamentarios madrileños insisten en la integración con Castilla-La Mancha”, en *El País*, 28 de junio de 1978.

<sup>42</sup> Agencia, “Ceuta y Melilla, punto de discordia”, en *Pueblo*, 29 de agosto de 1977.

<sup>43</sup> Para los conflictos en el proceso autonómico andaluz, véase: Contreras-Becerra, Javier, *Cuando Andalucía despertó*, Córdoba, Almuzara, 2019; Fernández, Mónica y Quirosa-Cheyrouze, Rafael, “Creación y consolidación de UCD en la provincia de Almería (1977-1979)”, en *Historia Actual Online*, 37 (2015), pp. 25-37.

<sup>44</sup> Fuente, Ismael, “El Gobierno no acepta el proyecto de Andalucía”, en *El País*, 13 de enero de 1978.

las diputaciones y, por petición de Clavero, una referencia a la posible incorporación de Ceuta y Melilla que trató, sin éxito, de mantener en la Constitución<sup>45</sup>.

Junto al progresivo diseño del mapa autonómico, otra labor asumida por Clavero fue analizar y preparar la transferencia de competencias a los nuevos entes regionales. Para dicha cuestión, encargó un estudio a Luis Cosculluela y Santiago Muñoz Machado bajo la idea de actuar con ponderación, pues “si ha habido audacia en la concesión de preautonomías, en el fenómeno de las transferencias de poderes hay que actuar con prudencia”<sup>46</sup>. De forma simultánea presidió una comisión interministerial formada por los secretarios generales técnicos de todos los ministerios para abordar esa transferencia de competencias, pero también de personal, locales y partidas económicas<sup>47</sup>. De ambos trabajos surgieron unas conclusiones que llamaban a diferenciar entre aquellas competencias exclusivas del Estado, aquellas pertenecientes al Estado pero transferible su administración a las autonomías, y aquellas en que las regiones podían asumir pleno autogobierno también en legislación y ejecución, análisis que influyó en la redacción de los artículos 148 y 149 de la Constitución<sup>48</sup>. Con mayor atención abordó la cuestión de la fiscalidad, rechazando una territorialización de los impuestos que pudiera acrecentar las diferencias interregionales, por lo que defendió un principio de solidaridad en el que fondos e inversiones se distribuyeran en proporción inversa a los niveles de desarrollo de cada territorio<sup>49</sup>. A partir de un estudio encargado a los profesores Jaime García Añoveros y Javier Lasarte Álvarez, Clavero abordó el problema con Francisco Fernández Ordóñez, ministro de Hacienda. Ambos acordaron promover una fiscalidad coordinada por el Estado —aunque con impuestos y tasas regionales recaudados desde las regiones—, una autonomía financiera en la gestión de materias transferidas y una redistribución de los ingresos a partir de un fondo de compensación interterritorial, quedando tales principios incorporados a la Constitución a través de los artículos 156, 157 y 158<sup>50</sup>.

De esta forma, la actuación de Clavero influyó y determinó una vertebración territorial que quedó consagrada en el Título VIII de la Constitución, por cuya redacción mostró especial preocupación. Aunque intentó que el texto recogiera expresamente un Estado regional —con énfasis en la importancia de una cámara de base regional—, dicha idea evolucionó hacia un Estado de las Autonomías que establecía una diferenciación entre nacionalidades y regiones poco clarificada<sup>51</sup>. El modelo resultante le despertó recelos, tanto por un término de nacionalidades que consideraba ambiguo y le hacía temer posibles discriminaciones, como por la ausencia de

<sup>45</sup> Agencia, “Se constituye en Cádiz la Junta preautonómica de la región andaluza”, en *ABC*, 28 de mayo de 1978.

<sup>46</sup> Díaz, Francisco, “Clavero: las preautonomías, cimiento de la democracia”, en *Diario 16*, 12 de junio de 1978.

<sup>47</sup> Orgambides, Fernando, “Se prepara la transferencia...”, *op. cit.*

<sup>48</sup> Clavero, Manuel, “El nacimiento del Estado de las Autonomías”, en *Mediterráneo económico*, 10 (2006), pp. 39-52, esp. p. 43.

<sup>49</sup> Agencia, “Nadie tendrá el monopolio”, en *Pueblo*, 4 de octubre de 1977.

<sup>50</sup> Clavero, Manuel, “El nacimiento del Estado...”, *op. cit.*, p. 44. Clavero, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías...*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>51</sup> Pelaz, José-Vidal, “Democracia y autogobierno. Consideraciones sobre el proceso autonómico español (1975-1983)”, en *Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea*, Extraordinario II (2024), pp. 805-822.

instituciones nacionales que asumieran la realidad regional, lamentando una cámara alta de base provincial que “podrá ser un Senado territorial, pero difícilmente podrá ser regional”<sup>52</sup>. En el fracaso de su postura influían las reticencias de sectores centristas hacia una generalización homogénea del marco autonómico, inclinando el anteproyecto constitucional hacia tales posiciones<sup>53</sup>. Según quedó recogido en la disposición transitoria segunda, las regiones que hubieran plebiscitado Estatutos de Autonomía con anterioridad accederían con facilidad a una autonomía plena con instituciones propias. Por su parte, en el resto de regiones no se clarificaban los organismos autonómicos y, además, contarían con competencias reducidas durante los primeros cinco años. Su acceso a esa autonomía reducida quedaba recogido en el artículo 143 —conocido como la vía lenta—, frente al que Clavero promovió un procedimiento que, pese a ser más estricto, permitiría alcanzar pleno autogobierno, algo que quedó recogido en el artículo 151 —conocido como la vía rápida—. Ese artículo fue principalmente redactado por Manuel Clavero y Miguel Herrero de Miñón, representante centrista en la ponencia constitucional. Según lo acordado por ambos, las regiones que no contaran con Estatutos de Autonomía previos podrían acceder al mismo autogobierno que aquellas mediante un proceso basado en el apoyo mayoritario de los ayuntamientos y la celebración de un plebiscito donde la iniciativa contara con el voto del 40% de los electores, porcentaje tomado como referencia del fijado en las leyes de devolución para Escocia y Gales<sup>54</sup>. Una vez apoyada en plebiscito, la región podría redactar y refrendar su propio Estatuto de Autonomía. Dicha propuesta fue aceptada e incorporada al texto constitucional con ciertas modificaciones, al establecerse el número de ayuntamientos en tres cuartas partes del total y aumentarse el porcentaje del plebiscito a la mayoría absoluta de cada una de las provincias de esa región.

Cuando el 6 de diciembre de 1978 fue aprobada en referéndum la Constitución, resultaba evidente la influencia que Clavero había tenido en la configuración del marco territorial. Tras la consulta, Suárez convocó nuevas elecciones para marzo de 1979, en las que UCD volvió a ganar y Clavero revalidó su escaño por Sevilla, aunque con la idea de que su etapa como ministro estaba próxima a su fin. Su labor en ese año y medio resultó fundamental, pues “en julio de 1977, al tomar posesión del cargo de ministro para las Regiones, no había ministerio ni regiones, al dejarlo, en abril de 1979, había ya ministerio, el de Administración Territorial, y también regiones”<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Agencia, “No se conocen casos de desmembración de Estados que hayan concedido autonomías”, en *El País*, 20 de diciembre de 1977.

<sup>53</sup> Sánchez, David, “La Unión de Centro Democrático y la idea de España: la problemática reelaboración de un discurso nacionalista para la España actual”, en *Historia del Presente*, 13 (2009), pp. 7-20.

<sup>54</sup> Clavero, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías...*, *op.cit.*, pp. 103-104.

<sup>55</sup> *Ídem*, p. 27.

### 3. El referéndum del 28-F: dimisión y crisis de un político de centro

En abril de 1979, Clavero abandonó su cargo como ministro adjunto para las Regiones, pero fue confirmado por Suárez como miembro del gobierno, pasando a desempeñar la cartera de Cultura. En esta etapa, su principal preocupación fue tramitar el Estatuto de Radio Televisión Española para establecer controles parlamentarios sobre el ente público e iniciar una regionalización del mismo<sup>56</sup>. No obstante, también abordó la desarticulación de la antigua prensa del Movimiento —todavía con 35 periódicos en manos del Estado—, la preparación del Mundial de Fútbol de 1982 —reestructurando su comité para incorporar a los partidos— o la legislación sobre protección del patrimonio —abandonando la concepción centralista para que autonomías y municipios asumieran responsabilidades en su conservación y en la difusión de las culturas regionales—<sup>57</sup>. Su relevancia en el espectro centrista pareció confirmarse cuando, en la primavera de 1979, fue elegido de forma provisional presidente del comité regional de UCD en Andalucía<sup>58</sup>. Sin embargo, pronto aparecieron los problemas.

En abril de 1979 se celebraron las primeras elecciones municipales y, desde los nuevos ayuntamientos democráticos de Andalucía comenzó a solicitarse la autonomía mediante el procedimiento fijado en el artículo 151 de la Constitución. Por entonces, UCD todavía debía de clarificar su posición en materia autonómica. El nuevo ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, parecía favorable a ralentizar el proceso hasta fijar una postura clara y consensuada, centrando sus esfuerzos en los casos vasco y catalán<sup>59</sup>. Por su parte, José Pedro Pérez-Llorca, ministro de la Presidencia pero con responsabilidad en la política estatutaria, promovía una racionalización del proceso descentralizador<sup>60</sup>. Ante la incertidumbre y los temores por el futuro autonómico andaluz, Clavero celebró en junio de 1979 una reunión de la comisión permanente regional de UCD en la que se decidió respaldar la vía del 151, promoviendo que sus alcaldes y concejales apoyaran esa iniciativa<sup>61</sup>. Para finales del verano, se había conseguido en los consistorios andaluces los apoyos necesarios, mientras los recelos a la generalización autonómica aumentaban en la dirección nacional de UCD. En otoño, Rodolfo Martín Villa asumió la presidencia de una comisión en el seno del partido encargada de estudiar el problema autonómico, en cuyas conclusiones se alertaba de los riesgos de la proliferación de

<sup>56</sup> Aguilar, José “El ministro de Cultura defiende el proyecto de estatuto de RTVE”, en *El País*, 16 de mayo de 1979.

<sup>57</sup> Agencia, “Inminente decisión sobre el problema de la prensa del Movimiento”, en *El País*, 6 de junio de 1979. Agencia, “El comité de mundial será reestructurado”, en *El País*, 20 de octubre de 1979.

<sup>58</sup> Para el cónclave centrista: Archivo General de la Universidad de Navarra [en adelante, AGUN], Fondo Antonio Fontán, caja 133. Andalucía fue una de las tres únicas regiones (junto a Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha) donde UCD se dotó de comité regional. Sobre esta cuestión: Gascó, Patricia, “Las estructuras orgánicas de UCD en los ámbitos nacional y provincial (1977-1982)”, en *Historia del Presente*, 30 (2017), pp. 83-96.

<sup>59</sup> Cosgaya, Jaime, “Antonio Fontán y el Estado Autonómico: Una apuesta política fallida”, en *Historia del Presente*, 36 (2020), pp. 65-78.

<sup>60</sup> Pérez, Gema, *José Pedro Pérez-Llorca: una biografía política*, Madrid, CEPC, 2020.

<sup>61</sup> Clavero, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías...*, op.cit., p. 122.

consultas que implicaba el artículo 151 y se apostaba por una generalización del artículo 143<sup>62</sup>. Esto creaba un problema en Andalucía —donde ya se había iniciado la vía del 151—, por lo que Clavero rechazó abiertamente aquellas conclusiones<sup>63</sup>. Cuando en noviembre de 1979 se eligió de forma definitiva a la directiva regional de UCD-Andalucía, Clavero fue reelegido presidente con 35 votos a favor pero 18 en blanco que, se rumoreaba, eran un voto de castigo dirigido desde la cúpula nacional<sup>64</sup>. No obstante, pese a todos los conflictos internos, las presiones de la oposición llevaron a que Suárez aceptase convocar el preceptivo referéndum andaluz para el 28 de febrero de 1980, una vez se hubiera aprobado la Ley Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum<sup>65</sup>. Pese a ello, el posicionamiento centrista no parecía claro.

El 15 de enero de 1980 se convocó una reunión del comité ejecutivo nacional de UCD para resolver su posición respecto al caso andaluz, aunque para Clavero era evidente el deseo gubernamental de establecer un marco autonómico coordinado desde el poder central. Para contar con un posicionamiento previo de los centristas andaluces, Clavero convocó para unas horas antes al comité regional, pero la dirección nacional adelantó su convocatoria para que ambas reuniones coincidieran y diluir los obstáculos que pudieran surgir desde las filas del centrismo andaluz. Ante la imposibilidad de celebrar el comité regional, Clavero acudió a la reunión nacional, donde se impuso la idea de frenar el acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 y recomendar la abstención en el referéndum andaluz. Clavero mostró su frontal rechazo y, finalizado el comité nacional, reunió a los centristas andaluces. A los asistentes les transmitió la decisión adoptada por la directiva nacional, declarando su oposición hacia la misma<sup>66</sup>. Numerosos miembros de la UCD andaluza mostraron idéntico rechazo y surgieron los primeros rumores sobre una ruptura en el centrismo andaluz, especialmente cuando algunos dirigentes renunciaron a sus cargos, como Miguel Sánchez Montes de Oca, portavoz centrista en la Junta de Andalucía. La crisis se hizo definitiva cuando, al día siguiente, Clavero presentó su dimisión como ministro de Cultura. Igualmente dimitió como presidente de la UCD andaluza, siendo sustituido en funciones por el diputado onubense Félix Manuel Pérez Miyares. Tras dimitir, Clavero viajó a Sevilla, donde fue recibido en el aeropuerto por un centenar de militantes centristas que enarbolaban banderas andaluzas al grito de “fuera traidores de UCD

<sup>62</sup> Blas Guerrero, Andrés de, “Instituciones, procesos de decisión y políticas en el Estado autonómico: hacia el nuevo modelo de Estado de las autonomías”, en *Revista de Estudios Administrativos*, 4 (1989), pp.255-267, esp. pp. 257-258.

<sup>63</sup> Sus postulados quedaron recogidos en: Clavero, Manuel, *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*, Granada, Universidad de Granada, 1979.

<sup>64</sup> Marín, Joaquín, “Clavero, reelegido presidente de la UCD de Andalucía”, en *El País*, 27 de noviembre de 1979. Los documentos internos de dicho cónclave pueden consultarse en: AGUN, Fondo Antonio Fontán, caja 133.

<sup>65</sup> Sobre la idea de España de Adolfo Suárez: Archilés, Ferrán y Rodríguez-Flores, Vega, “Parte de la solución, parte del problema. Los dilemas de Adolfo Suárez y la UCD y su idea de España (1976-1981)”, en Romeo, María Cruz, Salomón, Pilar y Tabanera, Nuria (coords.), *De relatos e imágenes nacionales*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2020, pp. 165-196.

<sup>66</sup> Clavero, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías...*, op.cit., pp. 147-148. Agencia, “La autonomía andaluza enfrenta a Clavero con el resto del partido”, en *El País*, 16 de enero de 1980.

andaluza”. En declaraciones a los medios allí presentes, Clavero anunció que, si el referéndum se celebra, votaría a favor de la autonomía<sup>67</sup>.

Las tensiones y protestas en los círculos del centrismo andaluz fueron especialmente significativas en Sevilla, donde la cúpula dirigente procedía del extinto PSLA y daba muestras de solidaridad con su antiguo líder. La voz discordante fue la de Jaime García Añoveros — presidente provincial de UCD—, que se había distanciado de Clavero hasta convertirse en uno de los principales partidarios de redirigir el proceso autonómico andaluz por la vía del artículo 143<sup>68</sup>. El malestar existente llevó a la convocatoria de una reunión del comité ejecutivo sevillano en la que, de forma mayoritaria, se rechazó el posicionamiento de la dirección nacional y se solicitó una rectificación en su postura o, en caso contrario, el permiso para que los centristas sevillanos no tuvieran que hacer campaña por la abstención. Ante los intentos de García Añoveros por tomar el control de la situación, algunos de los presentes amenazaron con abandonar UCD, siendo Clavero quien tuvo que atemperar ánimos. Incluso hubo de frenar el intento de emitir un voto de censura contra García Añoveros<sup>69</sup>. Tras aquella reunión, el centrismo sevillano quedó situado en una disidencia contenida por el propio Clavero, quien solicitó a Suárez hacer uso de una “libertad responsable” ante el referéndum, en la que, sin implicarse en la campaña, no hubiera de permanecer en silencio<sup>70</sup>. Aceptada su petición, aquella alambicada posición no tardó en resultar incómoda para la dirección centrista, como se hizo evidente cuando, en la asamblea de las juventudes andaluzas de UCD, Clavero se refirió al referéndum y afirmó que, “en cualquier caso, hay que comparecer y nunca abstenerse”<sup>71</sup>.

Las tensiones llegaron a un punto de no retorno con el inicio de la campaña. Clavero reprochó al ejecutivo centrista usar su poder institucional para obstaculizar el referéndum, recriminando al Gobierno la limitación del período de campaña, las restricciones en el uso de los medios de titularidad pública, las dificultades para el voto por correo y, especialmente, la formulación de una pregunta en la que, de forma deliberada, se omitieron las palabras autonomía y Andalucía<sup>72</sup>. Igualmente lamentó la intensa campaña que desde la dirección nacional de su partido se emprendió en las distintas provincias llamando a la abstención, para lo que UCD apeló a temas tan diversos como el centralismo sevillano, la defensa de la personalidad de las provincias o los riesgos de marxistización de Andalucía<sup>73</sup>. Clavero, tras fracasar en sus intentos de ser recibido por Suárez, anunció el 17 de febrero su baja como militante de UCD,

<sup>67</sup> Agencia, “El exministro Clavero, recibido en Sevilla en olor de multitud”, en *Diario 16*, 19 de enero de 1980.

<sup>68</sup> Agencia, “La UCD de Andalucía se toma un tiempo de reflexión”, en *El País*, 18 de enero de 1980.

<sup>69</sup> Aguilar, José, “Enfrentamientos entre los partidarios de Clavero y García Añoveros en Sevilla”, en *El País*, 22 de enero de 1980.

<sup>70</sup> Clavero, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías...*, *op.cit.*, p. 153.

<sup>71</sup> Agencia, “La pregunta del referéndum andaluz es inteligible y discriminatoria”, *Diario 16*, 29 de enero de 1980.

<sup>72</sup> La pregunta indicaba: ¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución a efectos de la tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo? Para el referéndum véase: Ruiz, Manuel, “Los procesos comunicativos en el referéndum para la ratificación autonómica de Andalucía (28F): abstencionismo frente a movilización”, en *Revista de Estudios Regionales*, 71 (2004), pp. 131-156.

<sup>73</sup> Aguilar, José, “UCD califica de aventurada y peligrosa la vía del artículo 151”, en *El País*, 21 de febrero de 1980.

aunque pretendía continuar como diputado del grupo parlamentario centrista en calidad de independiente. Desde ese momento, se implicó de forma decidida en la campaña pidiendo el voto favorable, al tiempo que reprochaba a su antiguo partido la traición al autonomismo y al ideal centrista, al considerar que UCD estaba intentando frenar la autonomía “jugando con el miedo a una Andalucía de izquierdas”<sup>74</sup>. Según advertía, “los hombres del centro, y yo me sigo considerando en mentalidad un hombre del centro aunque no sea ya de UCD, supimos evitar ese choque frontal de izquierdas y derechas, y conseguimos hacer una Constitución entre todos y para todos los españoles. Sin embargo, ahora no hemos sabido hacer una Andalucía para todos los andaluces”<sup>75</sup>. Además, advertía del error histórico que, consideraba, supondría “dejar la reivindicación autonómica en manos de las fuerzas de izquierdas”<sup>76</sup>. Por todo ello, llamaba a que el centrismo reconsiderase su posición y abrazara un auténtico regionalismo, pues “la pretendida racionalización de las autonomías es un racionamiento más que otra cosa”<sup>77</sup>.

El 28 de febrero se celebró el referéndum. En todo Andalucía, un 55,42% del electorado mostró su apoyo a la vía del artículo 151, aunque en Jaén y Almería no se superó el 50% fijado por ley. Aunque en Jaén logró resolverse al sumarse unos votos inicialmente considerados nulos, en Almería no se alcanzaba el porcentaje necesario, por lo que, atendiéndose a la ley, no era posible alcanzar el autogobierno al no lograrse la mayoría absoluta del electorado en todas las provincias<sup>78</sup>. Se generaba así una situación de incertidumbre que, a pesar de todo, satisfacía a Clavero por considerar que, visto el resultado, el deseo de autonomía de Andalucía era imparable.

#### 4. Un andalucismo centrista: vida y muerte de Unidad Andaluza

Después del referéndum, Clavero intentó mantenerse como diputado independiente del grupo parlamentario centrista, pero el conflicto con su antiguo partido era inevitable. UCD trató de reconducir el conflicto andaluz por la vía del 143, algo que Clavero buscó frenar. Su intención era presentar una proposición de ley con la cual modificar la Ley Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum. La propuesta se basaba en la posibilidad de repetir consultas, estando diseñada para su aplicación en Almería. Aunque se evitaba mencionar dicho caso, la redacción apuntaba al problema almeriense, pues se indicaba la posibilidad de repetir la

<sup>74</sup> Baviano, José María, “Se me caería la cara de vergüenza si, como ministro, os pidiera la abstención”, en *El País*, 27 de febrero de 1980.

<sup>75</sup> *Ídem*.

<sup>76</sup> Agencia, “Entrevista con Clavero”, en *El País*, 28 de febrero de 1980.

<sup>77</sup> Baviano, José María, “Se me caería la cara...”, *op.cit.*

<sup>78</sup> Checa, Antonio, “El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980. Un análisis de sus resultados”, en *Revista de Estudios Regionales*, 5 (1980), pp. 251-299.

consulta en las iniciativas autonómicas cuando el voto afirmativo hubiera superado el 50% del electorado total de la región y solo en una provincia no se hubiera alcanzado dicho porcentaje pese a que los votos afirmativos superasen a los negativos<sup>79</sup>. Cuando Clavero solicitó al portavoz centrista en el Congreso, Antonio Jiménez Blanco, la oportuna firma de conocimiento para su tramitación, esta no le fue concedida. En esta situación, a finales de abril de 1980 Manuel Clavero pasó al grupo mixto.

Convertido en una voz independiente, el dirigente socialista Felipe González trató de ganar su apoyo cuando, en el mes de mayo, presentó una moción de censura contra Suárez. En su intervención, Clavero puso de manifiesto sus discrepancias con su antiguo partido y su disconformidad con la gestión del tema andaluz, la cual anunció que “será para mí muy difícil de superar mientras que UCD no colabore a restañar esa herida de la única manera que puede hacerlo, que es propiciando que Andalucía tenga la autonomía que votó”<sup>80</sup>. Sin embargo, aseguró que tampoco podía apoyar la moción dado su rechazo al programa socialista y su propósito de ser coherente con el proyecto centrista con el que había llegado al parlamento<sup>81</sup>. Ante esa realidad, aseguró que su única posibilidad era abstenerse. Esto no le impidió, en cambio, alcanzar acuerdos con la izquierda para tramitar la modificación de la legislación en materia de referéndum, presentando en junio una iniciativa llamada a corregir “una ley a través de la cual se pueden producir situaciones antidemocráticas y límites que la propia ley es incapaz de superar y corregir”<sup>82</sup>. Pese a los apoyos conseguidos, la proposición fue derrotada por un solo voto, lo que evidenciaba el callejón sin salida en que parecía situarse el conflicto andaluz. En ese trance, el gobierno comenzó a estudiar el abandono de la vía del 143 y el nuevo ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa, apuntó a un artículo 144 en el que el control sobre el proceso sería canalizado desde las Cortes<sup>83</sup>. Aunque Clavero celebraba que el ejecutivo abandonase su apuesta por el artículo 143, lamentaba que se negara a “reconocer el triunfo del pueblo andaluz el 28 de febrero porque eso lleva implícito reconocer el error de UCD y, por ello, se evita la elaboración del Estatuto a través del procedimiento del artículo 151”<sup>84</sup>. Por dicho motivo, cuando en septiembre de 1980 el gobierno presentó una moción de confianza, Clavero optó nuevamente por abstenerse. Al final, Suárez y González llegaron al acuerdo por el que Andalucía accedería a la autonomía por el artículo 151, aunque su aplicabilidad parecía quedar olvidada para el resto de España<sup>85</sup>.

<sup>79</sup> Clavero, Manuel, “La Gestación del Estado de Autonomía”, en *Minervae Baeticae*, 40 (2012), pp. 291-300, esp. pp. 294-296. Agencia, “Proposición de ley de Manuel Clavero para repetir el referéndum en Almería”, en *El País*, 23 de abril de 1980.

<sup>80</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, pleno 94, 29 de mayo de 1980, p. 6172.

<sup>81</sup> *Ídem*, p. 6173.

<sup>82</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, pleno 98, 12 de junio de 1980, p. 6469.

<sup>83</sup> Martín Villa, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1985, p. 183.

<sup>84</sup> Clavero, Manuel, “La fórmula Martín Villa-PSA”, en *El País*, 24 de septiembre de 1980.

<sup>85</sup> Ruiz, Manuel, “Documentos sobre el desbloqueo en Cortes del procedimiento estatutario de Andalucía por el artículo 151 de la Constitución (1979-1981)”, en Fernández, Mónica (ed.), *Historia de la transición en España: la dimensión internacional y otros estudios*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2019, pp. 1129-1154.



Aunque Clavero quedó satisfecho con la resolución del caso andaluz, al mismo tiempo lamentaba sentirse desplazado, algo en lo que elucubraba un cierto acuerdo entre centristas y socialistas para frenar la proyección de un partido de centro andalucista. En los últimos meses, se había rumoreado que Clavero podía resucitar el antiguo PSLA o crear un partido de centro renovado y actualizado, opción por la cual parecía decantarse. Algunos círculos llegaron incluso a sugerir su posible incorporación al Partido Socialista de Andalucía (PSA), con presencia en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, y pese a ciertos guiños del PSA por abrirse hacia el centro buscando ampliar su mercado electoral y negociar con Clavero, este rechazó cualquier militancia en un andalucismo de izquierdas que contemplaba con excesivos posos marxistas y tercermundistas<sup>86</sup>. Al tenerse noticia de los primeros intentos reales de Clavero por poner en marcha su proyecto político, la reacción de UCD fue dificultar sus opciones, obstaculizando su financiación por parte del empresariado andaluz<sup>87</sup>. Pero la formación centrista hubo de reconsiderar su posición después de su fracaso en las elecciones parciales al Senado celebradas en octubre en Sevilla y Almería<sup>88</sup>. En vista del mal resultado, voces de la UCD andaluza plantearon una renovación para la cual sería imprescindible recuperar a Clavero ofreciéndole las contrapartidas que fueran precisas, apuntando incluso la posibilidad de nombrarle gobernador general de Andalucía<sup>89</sup>. Sin embargo, Clavero aseguró que, tras el fracaso electoral de UCD, “ahora más que nunca estoy convencido de que mi proyecto de partido se confirma”<sup>90</sup>.

En diciembre de 1980, Clavero presentó oficialmente su nueva formación, Unidad Andaluza (UA), que definió como un partido “de Andalucía y para Andalucía” de carácter autonomista, democrático, humanista, interclasista y no marxista, para marcar diferencias con el andalucismo representado por el PSA<sup>91</sup>. Según afirmó, “después de la dimisión como ministro creí que mi vida política había llegado a su fin. Fue el pueblo andaluz el que resucitó mi cadáver” con su voto en el referéndum, motivo por el que decía volver a la primera línea para hacer frente a la postergación a la que estarían condenando a Andalucía desde Madrid<sup>92</sup>. Al cierre del acto, anunció que Unidad Andaluza concurriría a las primeras elecciones regionales y a los próximos comicios nacionales, no descartando presentarse en Cataluña para recoger el apoyo de la importante emigración andaluza, tal y como había hecho con buenos resultados el PSA<sup>93</sup>. La presentación de UA fue recibida con suspicacias por la clase política andaluza, especialmente desde UCD. Mientras Jaime García Añoveros indicó que “Andalucía necesita estabilidad

<sup>86</sup> Teba, Juan, “El PSA denuncia un pacto autonómico entre el PSOE y el Gobierno”, *Diario 16*, 8 de marzo de 1980. Agencia, “Clavero prepara intensamente la creación de un partido nacionalista moderado”, *El País*, 16 de agosto de 1980.

<sup>87</sup> Río, Pilar, “Presiones centristas para evitar que Clavero forme un partido”, en *El País*, 12 de agosto de 1980.

<sup>88</sup> Quirosa-Cheyrouze, Rafael y Fernández, Mónica, “Elecciones parciales al Senado en Andalucía: los antecedentes del cambio político”, en AA.VV., *La transición a la democracia en España*, Guadalajara, Consejería de Cultura de Castilla-La Mancha, 2003.

<sup>89</sup> Aguilar, José, “Sectores de UCD tratan de recuperar a Clavero”, en *El País*, 2 de diciembre de 1980.

<sup>90</sup> Agencia, “Clavero, dispuesto a lanzar su partido”, en *Diario 16*, 29 de octubre de 1980.

<sup>91</sup> Aguilar, José, “Manuel Clavero presentó Unidad Andaluza, un partido autonomista, interclasista y no marxista”, en *El País*, 27 de diciembre de 1980.

<sup>92</sup> *Ídem*.

<sup>93</sup> Agencia, “Clavero presentó su partido, Unidad Andaluza”, en *Diario 16*, 27 de diciembre de 1980.

para ser gobernada y la proliferación excesiva de partidos es fuente segura de inestabilidad y tensiones”, el secretario general de los centristas andaluces, Carlos Rosado, consideraba que la formación de Clavero introduciría confusión en el electorado, con el agravante de nacer gracias a un escaño conseguido con las siglas y el programa de UCD<sup>94</sup>.

En esta coyuntura, la crisis se hizo definitiva en UCD cuando Adolfo Suárez dimitió como presidente en enero de 1981, siendo promovido como nuevo candidato centrista a la presidencia Leopoldo Calvo-Sotelo. Durante su investidura, aunque Clavero le agradeció el compromiso anunciado de completar el proceso autonómico, en la primera votación decidió abstenerse, cambiando a un voto afirmativo tras el golpe de Estado del 23-F. Apenas unos días después de la investidura de Calvo-Sotelo, Unidad Andaluza celebró su congreso constituyente, iniciado el 28 de febrero con motivo del primer aniversario del referéndum andaluz. En la sesión inaugural, Clavero tomó la palabra y, tras condenar el reciente golpe, centró su intervención en un discurso de tono regionalista en el que aseguró que “ser andaluz es hoy un honor y un compromiso”, llamando a defender la autonomía desde la conciencia de que “los andaluces no reivindicamos una lengua o unas costumbres, sino un trato de justicia, esa justicia que se nos negó durante los últimos cuarenta años y también durante muchos años atrás”<sup>95</sup>. En el cónclave, UA se definió como un partido democrático, social-liberal y regionalista, defensor de la autonomía para sacar a Andalucía de su estado de subdesarrollo económico y social. Sin embargo, en la ponencia ideológica redactada por el profesor Andrés Ollero surgieron dos polémicas que tensaron al sector conservador con el ala progresista. La primera polémica surgió por el posicionamiento respecto a la legalización del divorcio, acordándose que UA no se opondría al anteproyecto elaborado por el Gobierno, aunque para aplacar al sector conservador se indicó que se defendería la institución de la familia y se opondrían a cualquier intento de reconocer el aborto<sup>96</sup>. La segunda polémica surgió por la petición del sector progresista de incorporar el término nacionalista, incluido con apoyo expreso de Clavero<sup>97</sup>. Finalmente, se eligió a Clavero como presidente del partido, quien promovió como secretario general a Manuel Otero Luna, antiguo militante del PSLA que también había abandonado UCD en 1980.

Creado el partido, Clavero buscaba su lugar en una realidad política en la que el modelo autonómico quedó consagrado con la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) acordada entre UCD y PSOE. El político andaluz consideró conveniente dicha ley por definir y dar seguridad al proceso autonómico, aunque al mismo tiempo la consideraba tardía y generadora de nuevos conflictos ante unas fuerzas nacionalistas críticas con su elaboración. Además, discrepaba de aspectos concretos como la permanencia y competencias

<sup>94</sup> Aguilar, José, “UCD acusa a Clavero de irresponsable y confusionista”, en *El País*, 28 de diciembre de 1980.

<sup>95</sup> Marín, Joaquín, “Clavero pide justicia para Andalucía en el congreso constituyente de su partido”, en *El País*, 1 de marzo de 1981.

<sup>96</sup> *Ídem*.

<sup>97</sup> *Ídem*.

de las diputaciones provinciales en el seno de los entes regionales<sup>98</sup>. Mayor centralidad entre sus preocupaciones tuvo la elaboración del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que logró aprobarse a finales de 1981 tras ciertas protestas del propio Clavero, satisfecho con su tramitación final a través del artículo 151, pero crítico por lo que percibía como influencia del pacto autonómico sobre el texto estatutario, lamentando que “este Estatuto es el último del artículo 151 y el primero del 143”<sup>99</sup>. Igual importancia tomó en su discurso la reivindicación de inversiones, denunciando el incumplimiento del Plan de Urgencia para Andalucía (PUA) y que este no fuera suficientemente tenido en cuenta en los presupuestos generales del Estado. Pese a todo, Clavero encontró problemas para situar a Unidad Andaluza en el mapa político. Cuando en mayo de 1982 se celebraron las primeras elecciones autonómicas de la región, UA tuvo serias dificultades de financiación. Desde la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), Carlos Ferrer Salat promovió un acuerdo entre la Unidad Andaluza de Manuel Clavero y la Alianza Popular (AP) del dirigente conservador Manuel Fraga, descartada frontalmente por la formación andalucista<sup>100</sup>. Finalmente, UA no pudo concurrir a unos comicios en los que el PSOE obtuvo la mayoría absoluta, seguido a gran distancia por AP y UCD. Las dificultades de Clavero volvieron a revelarse cuando fueron convocadas elecciones generales para octubre de 1982, en las que UA hubo de renunciar a presentarse a unos comicios que marcaron un cambio de signo político, con la mayoría absoluta de Felipe González y el hundimiento electoral de UCD frente a una AP convertida en alternativa política.

Tras aquellas elecciones, Clavero había perdido su escaño al tiempo que era consciente de las dificultades de una fuerza centrista —ante la descomposición y previsible disolución de UCD— y regionalista —ante la desaparición en el Congreso del PSA—. En esa situación, a finales de 1982 Clavero promovió la disolución de Unidad Andaluza<sup>101</sup>. Con aquella decisión finalizaba la carrera política del dirigente andaluz, satisfecho por el triunfo de la autonomía de su región pero decepcionado con el fin de las posibilidades de una alternativa centrista y regionalista como había supuesto su trayectoria durante la Transición.

## Conclusiones

Pasado el tiempo, hubo quien le preguntó a Manuel Clavero si se arrepentía de su apuesta por la generalización del proceso autonómico en vista de la crisis del modelo de Estado, pero

<sup>98</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, pleno 89, 1 de junio de 1982, p. 3967.

<sup>99</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, pleno 209, 17 de diciembre de 1981, p. 12452.

<sup>100</sup> Aguilar, José, “El partido de Clavero rechaza una propuesta de coalición electoral con Alianza Popular”, en *El País*, 17 de marzo de 1982.

<sup>101</sup> Agencia, “Clavero propondrá el sábado la disolución de su partido, Unidad Andaluza”, en *El País*, 25 de noviembre de 1982.

este siempre se negó a criticar el Estado de las Autonomías pese a admitir ciertos excesos. Al final de su vida, Manuel Clavero Arévalo seguía luciendo con orgullo la visión por la cual su nombre quedaba vinculado a la idea del “café para todos”.

En su corta trayectoria política, Clavero mantuvo una militancia que le hizo transitar por el PSLA, la UCD y la UA, aunque siempre manteniendo un discurso caracterizado por el centrismo y el regionalismo. La defensa de un Estado regional con una descentralización generalizada, homogénea y solidaria fue la médula espinal de su actuación política, un ideario en el que se imbricaban los posos del pensamiento histórico con un regionalismo funcional nutrido de las aportaciones académicas. Desde estos planteamientos, y a través del cargo de ministro para las Regiones, Clavero se convirtió en el mayor impulsor del actual Estado de las Autonomías, pese a que siempre prefirió un modelo plenamente regional que diluyera posibles discriminaciones entre nacionalidades y regiones. No obstante, desempeñó un papel crucial y, bajo su iniciativa, se llevó a cabo la generalización descentralizadora con el reconocimiento de unas preautonomías previas a la Constitución que determinaron el futuro mapa territorial. Además, impulsó los estudios sobre transferencias de competencias y personal, así como aquellos relativos a la solidaridad fiscal interterritorial, cuyos resultados quedaron recogidos en el texto constitucional. Sin embargo, su idea más polémica fue la introducción de un artículo 151 que permitía el acceso a una rápida autonomía igualitaria con las regiones históricas. Su defensa en Andalucía le permitió convertirse en figura clave del andalucismo moderno a costa de romper con su partido, provocando la primera gran crisis de un centrismo que se hundió en la mayor región del país, por lo que la actitud de Clavero inició el camino de UCD hacia su desintegración.

Pese a su relevancia durante la Transición, Clavero nunca consiguió asentar en su tierra un regionalismo centrista. Su carrera quedó limitada a los años del cambio político, con una corta duración que, sin embargo, no ha impedido su posición de figura clave para entender la Transición y la forma en que surgió el Estado de las Autonomías a la sombra de esos planteamientos centristas y regionalistas que marcaron la trayectoria de Manuel Clavero Arévalo.