

## **LIDERAZGO Y NEGOCIACIÓN. UN ESTUDIO DE CASO: LA REFORMA DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA (2003-2007).**

**Manuela Ortega y Javier Luque**

UGR

### **Nota biográfica:**

*Manuela Ortega y Javier Luque colaboran en diferentes proyectos de investigación que actualmente se desarrollan en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.*

### **Palabras Clave:**

**Ecuación personal, comportamiento, estilo, fases, gambits (tácticas).**

### **Resumen:**

La presente comunicación aborda la reforma del Estatuto de Andalucía (2003-2007) a partir de dos perspectivas: la negociación y el liderazgo. Si la primera alude a la metodología empleada por la élite política para conseguir el objetivo de la reforma estatutaria, el segundo nos pone sobre la pista de quienes jugaron un papel clave en el desarrollo de la misma. La importancia de la capacidad negociadora en la conformación del liderazgo, así como el papel fundamental que juegan ciertos líderes en la terminación satisfactoria de una negociación, constituyen –al modo de caras opuestas de una moneda– las manifestaciones más elocuentes de la interrelación existentes entre ambos procesos.

### **1. Introducción**

La política, entendida como gobierno de las situaciones sociales, admite dos aproximaciones fundamentales: la conflictiva o maquiavélica, y la cooperativa o aristotélica. Una y otra contienen nociones contrapuestas sobre el ejercicio del poder (autoritaria vs democrática), sin embargo, ambas comparten metodología: la negociación. Y es que, no sólo existe negociación cuando las partes buscan de forma deliberada y transparente un acuerdo justo para todas ellas, sino que también acaban realizando transacciones quienes tratan de imponer su voluntad al resto por medio de la fuerza. A pesar de su centralidad histórica en el espacio público, no existe una teoría general sobre la negociación política, y la vasta literatura existente sobre el tema se ha ocupado tradicionalmente de los aspectos epistemológicos, psicológicos,

**GRUPO DE TRABAJO 08**

*Liderazgo y elites políticas y sociales*

organizacionales y/o comerciales que suelen asociarse a este fenómeno. La política ha sufrido una marginación secular en los estudios de este tipo, de tal modo que los procesos políticos nacionales ("*domestic politics*"), aún hoy siguen adoleciendo de un abordaje específico en línea con la perspectiva propuesta por el "*negotiation analysis*"<sup>1</sup>.

Para empezar a paliar este déficit, se ha querido practicar el análisis político desde el enfoque de negociación, innovadoramente, sobre el proceso de reforma estatutario andaluz. En la consecución de tal propósito se han tomado prestados los teóricos de la negociación, reajustándolos cuando ha sido necesario, dadas las peculiaridades del proceso político que nos ocupa.

## 2. Liderazgo y negociación

Como se expone al principio, los dos conceptos claves en esta comunicación son liderazgo y negociación. Ambos conceptos no han sido muy tratados en la Ciencia Política en general, y en la española en particular. Para abordar el tema del liderazgo, se sigue las tesis de Antonio Natera<sup>2</sup> expuesta en su obra *El liderazgo político en la sociedad democrática*, donde recoge una amplia gama de definiciones sobre el liderazgo. Según este autor, el liderazgo político es un fenómeno de carácter colectivo que se desarrolla en un contexto de interacción entre el comportamiento de un actor individual normalmente en una posición relevante (el líder) y sus ámbitos de dominio político, por el cual aquél ejerce una influencia no rutinaria (real o percibida) en la actividad política, mediante la utilización en su caso de una gran variedad de recursos formales e informales. Siguiendo a este autor, se considera más el liderazgo como un proceso<sup>3</sup> que como una cualidad inherente a una persona o a un cargo. El líder sería, por tanto, un agente individual con una relevancia adicional consecuencia de la interacción con diferentes personas y grupos sociales.

Los componentes que diferencia Natera en el liderazgo son los siguientes: en primer lugar, estaría la ecuación personal del liderazgo, que estaría definida como la

---

<sup>1</sup> La negociación en los ámbitos internacional y socio-laboral sí ha recibido un tratamiento profuso y sistematizado. Asimismo, existen trabajos que tratan la negociación como parte del proceso de políticas pública (esto es, la política entendida como *policy*).

<sup>2</sup> Natera Peral, Antonio, 2001. *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

<sup>3</sup> La concepción de proceso es el denominador común de los dos conceptos utilizados, ya que en ambos casos, se utilizan los conceptos de liderazgo y negociación como proceso.

influencia de la personalidad del líder político en las relaciones que éste establezca. El autor destaca la competencia y la ambición para definir al líder, teniendo en cuenta de que existen otros muchos más elementos que componen la personalidad del líder. En segundo lugar, Natera nos define como otro componente, la red de apoyos del líder<sup>4</sup>. En palabras de Natera, esta red sirve al líder para lograr ciertos objetivos, sin la cual difícilmente pueden desarrollarse procesos de liderazgo. El tercer elemento sería el entorno del liderazgo, concebido como una estructura de oportunidades, que proporciona límites y amenazas, al tiempo que recursos potenciales. Y por último, estaría la percepción del liderazgo, que constituye un factor de importancia en la orientación del voto, con un doble impacto: atenúan los efectos de la identificación partidista en el comportamiento electoral general, y amplifica los efectos de la identificación partidista propia.

A través de estos factores, Natera construye unos tipos de estilos de liderazgo en función de determinados criterios. Para ello, utiliza una gran cantidad de autores y definiciones de tipos de liderazgo. Una primera diferencia sería entre las concepciones unidimensionales, y las concepciones pluridimensionales. Éstas últimas son explicadas por Yates a partir de dos dimensiones: el volumen de recursos políticos y financieros de los líderes y el grado de actividad e innovación que despliegan en su trabajo diario. A partir de estas dimensiones elabora cuatro estilos de liderazgo: el *cruzado*, en el que el líder tendría pocos recursos disponibles, pero mayor predisposición; el *emprendedor*, con más recursos y más predisposición; el *mediador*, con pocos recursos y poca predisposición; y el *jefe*, con recursos, pero con poca predisposición.

La diferencia básica que percibe Natera en la diferenciación de los líderes, es entre el liderazgo transaccional y el liderazgo de la recomposición. Esta tipología es la que mejor explica la relación entre el líder y sus seguidores. El líder transaccional sería aquél que se sustenta en el intercambio mutuamente beneficioso de una ventaja por otra, sea ésta de tipo económico, político o simbólico. El liderazgo de la recomposición suele aparecer en procesos de fuerte cambio político y se fundamenta en la identificación y el compromiso mutuo del líder y los seguidores para alcanzar una meta común.

Existe también una tipología según el impacto del líder en el sistema político, elaborada por Blondel, a partir de los objetivos explícitos de los líderes: conjunto de

---

<sup>4</sup> Robles Egea, A. (2005): "Líderes, partidos y seguidores. Las redes de apoyo partidista", en Natera Peral, A. y Vanaclocha Bellver, F. (dir), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

intenciones que los líderes intentan efectivamente poner en práctica, las cuales resumen la orientación general de sus acciones.

La percepción carismática es importante a la hora de definir al líder. Según Natera, es más adecuado entender el carisma no tanto como un rasgo personal de un determinado líder, sino más bien como una construcción social, resultado de la relación líder-dominio.

Antonio Natera concluye sus reflexiones definiendo el estilo de liderazgo, como "la combinación particular de los modos empleados por los líderes en la adopción de decisiones políticas, en la concepción y realización del trabajo político y en las relaciones entabladas con otros actores políticos y sociales". Por tanto, lo que se intenta buscar con los estilos de liderazgo son las formas particulares de dirección política personalizada.

En lo referente a la negociación no existen muchas obras que traten de las negociaciones en el plano político. Sin embargo, este tema es muy importante, ya que está presente en todos los ámbitos de la política. Y sobre todo, estuvo presente en el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Para intentar comprender los procesos de negociación se han usado las obras sobre la negociación que existen en los ámbitos de las relaciones laborales. Una de ellas, es la escrita por Franc Ponti<sup>5</sup>, que afirma que "negociar es conseguir los objetivos que nos proponemos". Por esta razón, no puede concebirse como una imposición, sino como la capacidad de tender puentes de diálogo y de acuerdo con otras partes. La preparación táctica de la negociación es fundamental, especificándose, fundamentalmente, en la fase de la pre-negociación.

La preparación táctica consiste, como su nombre indica, en preparar de forma detallada una serie de aspectos que van a tener una influencia decisiva en el desarrollo del proceso negociador. Los líderes políticos deben tener claro una serie de preguntas antes de comenzar las negociaciones: ¿qué quiero?, ¿qué quieren ellos?, ¿qué estilo de negociación voy a utilizar<sup>6</sup>?, ¿cuáles son mis asuntos negociables?, ¿qué prioridad les asigno?, ¿cuál es mi gama<sup>7</sup> en cada asunto?, ¿cuáles son mis opciones creativas más importantes?, ¿qué criterios objetivos pueden ayudar a resolver conflictos? y ¿cuál es mi MAPAN<sup>8</sup>? y el suyo?. Existe también una fase de preparación

<sup>5</sup> Ponti, F. (2002): *Los caminos de la negociación: personas, estrategias y técnicas*, Barcelona, Granica.

<sup>6</sup> Los estilos de negociación son: competitivo, si prima el resultado; colaborativo, si resultados y relación son ambos vinculantes; acomodativo, si prima la relación; evitativo, si no vale la pena negociar; y distributivo, si se establece rápido un pacto justo y equitativo.

<sup>7</sup> Las gamas son el recorrido que va desde el punto de entrada hasta el punto de abandono en una negociación.

<sup>8</sup> El MAPAN (Mejor Alternativa Posible al Acuerdo a Negociar, o sus siglas en inglés: BATNA, Best Alternated to a Negotiate Agreement) es el uso inteligente de cualquier alternativa que uno pueda

personal, para saber las posibilidades reales que uno tiene y que debe explotar al máximo.

Francisco Medina y Lourdes Munduate<sup>9</sup> tratan el tema de la negociación múltiple, que no es algo exclusivo de las negociaciones entre políticos internacionales. Por el contrario, la mayoría de las negociaciones políticas se hacen entre varios grupos políticos, ya que existen más de dos fuerzas políticas relevantes en un sistema político, sobre todo en España, y más en concreto en todo el proceso de reforma. De entre las modalidades de negociación que establecen<sup>10</sup> serían las negociaciones entre representantes las que primarían en estos procesos de reforma. Además hay que entender representantes en el sentido de que representan a su partido, a los dirigentes de éstos. Según estos autores, las presiones que pueden ejercer éstos últimos sobre los primeros pueden ser de dos tipos: sobre el comportamiento y sobre los resultados. Por tanto, la actitud de los representados ante las negociaciones es crucial para entender todo el proceso de reforma.

### 3. El proceso de reforma

En la reforma del Estatuto de Andalucía intervinieron diferentes actores, tanto a nivel autonómico como a nivel nacional. Por esta razón, se va a diferenciar la fase andaluza de la fase a nivel nacional. De igual forma, lo que estaba sucediendo en otras partes de España<sup>11</sup>, y sobre todo la reforma del Estatuto de Cataluña, van a marcar el desarrollo de la reforma en Andalucía. El proceso de reforma del Estatuto comenzó en 2003<sup>12</sup>, cuando el Presidente de la Junta, Manuel Chaves, anunció en el Debate sobre el Estado de la Comunidad Autónoma<sup>13</sup>, su propósito de reformar el Estatuto para adaptarlo a la nueva realidad. A partir de entonces, los actores andaluces comenzaron a posicionarse a favor o en contra y a anunciar sus diferentes propuestas. En un primer momento, todos los partidos con representación en la Cámara andaluza dieron su apoyo a la reforma, salvo el Partido Popular, que siguiendo su línea con el Estatuto de Cataluña, consideró innecesaria la reforma.

---

tener respecto a la negociación en la que se está participando.

<sup>9</sup> Munduate Jaca, Medina Díaz (coord), 2005: *Gestión del conflicto, negociación y mediación*, Madrid, Pirámide.

<sup>10</sup> Los tipos son: negociaciones mediante equipos, negociaciones entre más de dos partes y negociaciones entre representantes.

<sup>11</sup> Ejemplo de la reforma del Estatuto de Valencia.

<sup>12</sup> Ya en 2001, también en el Debate sobre el Estado de la Comunidad Autónoma, hizo referencia a la necesidad de reformar el Estatuto.

<sup>13</sup> El debate tuvo lugar el 26 de junio de 2003.

La reforma del Estatuto se percibió por el resto de los partidos políticos como una promesa electoral del PSOE, ante las elecciones autonómicas de marzo de 2004. De hecho, todo el proceso se postergó hasta tal fecha. Pero a raíz de estas elecciones, el panorama político en Andalucía cambió, lo que repercutió en todo el proceso de reforma. Las elecciones dieron el triunfo al PSOE, consiguiendo la mayoría absoluta después de más de 10 años gobernando sin ella. De esta forma, el Partido Andalucista, socio del Gobierno andaluz desde 1996, dejó de formar la coalición gubernamental con el PSOE, lo que supuso un golpe duro al Partido, unido con la reducción de número de votos, y por consiguiente, de escaños. Por otra parte, el Partido Popular también vio descender su número de votos. A esta situación, hay que añadir que este partido pierde el poder a nivel nacional, lo cual repercute en Andalucía. De esta forma, se produce un cambio de liderazgo en el Partido Popular andaluz, pasando de Teófila Martínez a Javier Arenas.

Los personajes claves en este proceso, a nivel andaluz, son, por parte del Partido Socialista, Manuel Chaves (presidente de la Junta), Manuel Gracia (portavoz del PSOE en el Parlamento Andaluz en esta nueva legislatura) y Luis Pizarro (secretario de organización del PSOE andaluz). Gaspar Zarrías también intervendrá, pero lo hará en una posición informal. Por parte del PP, los que intervendrá a nivel andaluz serían en un segundo plano, Teófila Martínez (líder del grupo parlamentario popular en Andalucía), Javier Arenas (presidente del PP andaluz), Antonio Sanz (secretario general del PP de Andalucía) y Esperanza Oña (portavoz del PP en el Parlamento andaluz). En Izquierda Unida, los que intervendrán de una forma activa serán Diego Valderas (coordinador general de IULV-CA), Antonio Romero y Concha Caballero (portavoz de IU). Por último, en el Partido Andalucista intervinieron Julián Álvarez (líder del PA), Pilar González (portavoz del PA) e Idelfonso dell'Olmo, y en un segundo plano Antonio Ortega.

Todos estos son los que llevarán a cabo las negociaciones, y la mayoría de ellos son los ponentes en la Comisión del Parlamento de Andalucía donde se elaborará el proyecto de Estatuto, además de que también algunos de ellos forman la delegación del Parlamento andaluz que intervendrá en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Hay que resaltar también un rasgo peculiar que se produce a nivel regional: los líderes de los partidos de la oposición no son diputados, por lo que las negociaciones más importantes se darán a nivel informal, y son en ellas donde se desbloquearán los asuntos más controvertidos. De este modo, en el Parlamento se discutirán asuntos que ya se han tratado en otros lugares, y solamente servirá para

representar el diálogo entre partidos, ya que los debates no se producen en la Cámara andaluza.

Como se dice más arriba, todo el proceso comienza una vez que se han celebrado las elecciones y se ha conformado el Parlamento y el Gobierno. El PSOE decide dejar la iniciativa al Parlamento, por lo que se presenta como una proposición y no como un proyecto que proviene del Gobierno<sup>14</sup>. Sin embargo, el protagonismo del Partido Socialista será crucial, al tener la mayoría absoluta de los escaños. El PP, a pesar de sus recelos, estuvo presente en los debates sobre la reforma, para no quedarse a un margen y poder presionar a los demás partidos.

Los días 29 y 30 de junio se conformó la ponencia que iba a iniciar la elaboración del proyecto, que diera paso a su lectura en el Pleno. En principio, la ponencia estuvo constituida por tres diputados del PSOE, Luis Pizarro, José Caballos y Antonia Moro; dos del PP, Esperanza Oña y Antonio Sanz; uno por el PA, que sería Antonio Ortega; y uno por IU, Antonio Romero. Esta ponencia se desarrollaría en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario y aunque se formara en estos días, no sería hasta septiembre cuando empezara a trabajar, por el período de vacaciones. Los representantes de estos partidos eran figuras claves dentro de ellos, por lo que iban a disponer, en un primer momento, de libertad dentro de la ponencia para decidir los asuntos. Pero esta libertad estaría restringida por las decisiones de los líderes de cada partido.

En estos días, el Partido Popular conforma un foro, presidido por el abogado Pedro Luis Herrera, para estudiar las posibles reformas institucionales en la modificación del Estatuto. Según Juan Ignacio Zoido, secretario general del PP en Andalucía, las propuestas de Chaves se podían conseguir sin cambiar el Estatuto, ya que el de 1981 no estaba lo suficientemente desarrollado.

En el mes de septiembre comenzaron los trabajos en la Ponencia. En los primeros días, se decidió ampliar la Ponencia, y se recoge la lista de las personas que cada grupo parlamentario quería que comparecieran en ella. Además, se aprobó un calendario de trabajo. Las primeras sesiones de la Ponencia comenzaron con voluntad de consenso. Incluso el PP, a través de Antonio Sanz, se mostró favorable al consenso. Además, el consenso también se extendió a los grupos de interés y otras personalidades que iban a participar en la Ponencia y que eran más de un centenar. Por tanto, los representantes de los cuatro grupos con asiento en el Parlamento, se mostraron satisfechos con el inicio de las negociaciones.

---

<sup>14</sup> En opinión de Agustín Ruiz Robledo, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, esto se hace para seguir el mismo procedimiento que se dio para aprobar el Estatuto de 1981.

Todos los partidos hicieron declaraciones públicas antes de que comenzaran las sesiones en la Ponencia, lo que dará una idea de las posiciones que seguirán en todo el proceso. Luis Pizarro<sup>15</sup> consideró que la propuesta socialista de reforma era una iniciativa responsable y estaba acorde con el proceso de modernización, que requería mayor autogobierno. Chaves, por su parte, consideró que la reforma del Estatuto coparía la mayor parte de la legislatura, por la complejidad del proceso, y las necesarias negociaciones, que sabía que serían duras. Chaves muestra así su voluntad de negociar, y de que el Estatuto fuera pactado.

Juan Ignacio Zoido<sup>16</sup> justificó la incertidumbre que en un primer momento tuvo el PP sobre las reformas estatutarias. Zoido admitió que se podía considerar necesaria la reforma, aunque debía conseguirse que fuera acorde con la Constitución y que se alcanzara el mayor consenso posible. Sin embargo, el secretario general del PP en Andalucía consideraba que el PSOE lo que quería era igualarse con Cataluña, pero Andalucía no estaba disconforme con el modelo autonómico, circunstancia que sí se daba en la Comunidad catalana, que apreciaba más urgente la reforma de su Estatuto por esta razón. El portavoz del PP, además, volvió a repetir la idea de que el Estatuto de 1981 no estaba desarrollado plenamente, por lo que antes de emprender una reforma, habría que desarrollar todo lo posible el Estatuto entonces vigente. Esta actitud llevará a que en esta primera fase, el PP se separe de la tramitación de la reforma.

Diego Valderas<sup>17</sup>, líder de IU en Andalucía, se mostró favorable a la reforma estatutaria, pero consideraba igualmente que era necesario, para conseguir verdaderamente el máximo autogobierno, reformar el Título VIII de la Constitución. Según Valderas, era imposible dar marcha atrás en este proceso de reformas, y consideró que ni la Constitución ni el Estatuto podían permanecer inamovibles. Diego Valderas conocía suficientemente bien el funcionamiento de la Cámara andaluza, ya que fue Presidente de la misma. Por esta razón, consideró que era necesario un acuerdo lo más pronto posible para que el proyecto de reforma se debatiera en las Cortes Generales al mismo tiempo que la reforma catalana. Y también veía necesario un desarrollo del modelo autonómico, que desembocara en la implantación de un Estado federal, y las reformas estatutarias eran el primer paso para conseguirlo. Por otra parte, Valderas, a pesar de estar de acuerdo con el PSOE en la mayoría de los asuntos que se querían reformar, advirtió a Chaves que el nuevo Estatuto recogiera la

---

<sup>15</sup> *El País*, 27 de septiembre de 2004.

<sup>16</sup> *El País*, 28 de septiembre de 2004.

<sup>17</sup> *El País*, 29 de septiembre de 2004.



deuda histórica, sin ningún tipo de "rebaja", ya que lo consideraba imprescindible para que IU aceptara la reforma<sup>18</sup>. Por tanto, se puede ver que IU va a estar conforme con todo el proceso, y que estará al lado del PSOE consiguiendo que sus demandas sean atendidas.

El Partido Andalucista, en estos momentos, atravesaba una crisis interna, por la pérdida de votos<sup>19</sup> y de representación en el Parlamento, además de por la salida del Gobierno, después de ocho años de coalición con el PSOE. Esta circunstancia hizo que el PA se volviera más radical en sus peticiones, al no tener responsabilidad gubernamental. De esta forma, Antonio Ortega<sup>20</sup>, líder del PA, sostenía que Andalucía era una Nación, y que el resto de España debería reconocer este hecho, que la situaría al mismo nivel que Cataluña. También consideraba el líder andalucista, al igual que el PP, que el Estatuto de 1981 no se había desarrollado completamente, por lo que este desarrollo también lo contemplaba Ortega como necesario antes de comenzar el proceso de reforma. Esta actitud va a marcar todo el proceso, por lo que el PA va a tener una actitud intransigente en todo el período de reforma.

En este período, tiene lugar también un hecho que va a influir en todo el proceso: la celebración del undécimo Congreso Regional del PP. Aunque ya estaba presente, Javier Arenas fue elegido presidente del PP andaluz por un nuevo mandato, recogiendo el liderazgo del partido en Andalucía, intentando dejar a un margen a Teófila Martínez, propósito que no consiguió por su presencia en el Parlamento Andaluz como presidenta del grupo parlamentario popular. Arenas constituyó un núcleo de dirigentes en los que se apoyaría para ganar terreno en Andalucía, y ser una oposición fuerte frente a Chaves. Entre estas personas estaban Zoido y Antonio Sanz. También incluyó en este núcleo a Isidoro Beneroso, ex-presidente de El Monte y militante del PSOE hasta su expulsión en 2002, lo que creó recelos dentro de la Ejecutiva regional del PP. Por otra parte, Arenas eligió a Esperanza Oña, alcaldesa de Fuengirola, como vicesecretaria del PP andaluz, puesto que, en la práctica, se sitúa por detrás del presidente del PP andaluz, Javier Arenas, y del secretario general, Juan Ignacio Zoido. Con este nuevo equipo, el PP quería abordar la reforma estatutaria.

---

<sup>18</sup> Esta posición la adopta Valderas, ante la "sumisión" de Chaves al nuevo Gobierno central. El Presidente de la Junta no está dispuesto a exigirle a Zapatero las mismas reclamaciones que a Aznar cuando era presidente del Gobierno. Chaves está convencido de que podrá llegar a un acuerdo más ventajoso con Zapatero si rebaja las peticiones, asunto en el cual no está de acuerdo Valderas.

<sup>19</sup> Consecuencia derivada, entre otras razones, por la escisión del grupo liderado por Pedro Pacheco, Partido Socialista Andaluz (PSA), que aunque no obtenga representación, sí le quitó votos al PA. Más tarde se verá que el PSA apoyará la reforma estatutaria, más por estar en contra de las posiciones del PA que por convicciones políticas.

<sup>20</sup> *El País*, 30 de septiembre de 2004.

Son personalidades nuevas, que van a imprimir un nuevo carácter al PP andaluz, o al menos esa era la intención de Javier Arenas.

Durante los meses siguientes, se sucedieron las comparecencias en la Comisión y los trabajos de la Ponencia. Ante las últimas comparecencias, Mar Moreno, en la celebración del 28 de febrero, día de Andalucía, sostuvo que la reforma del Estatuto exigía "la fortaleza de un consenso político cerrado". Con estas declaraciones, la presidenta del Parlamento instaba a todas las fuerzas a que actuaran de forma responsable en el trámite de la reforma, para que se presentara en el Congreso de los Diputados un texto que no tuviera que ser reformado por tener materias inconstitucionales. En estos momentos, en Andalucía se estaba muy pendiente de las reuniones de la Ponencia en Cataluña. De esta forma, Manuel Chaves afirmó que todas las comunidades debían tener las mismas competencias, y una Comunidad, por ella misma, no podía determinar el sistema de financiación del resto de Comunidades. Era una clara alusión al proceso de reforma del Estatuto catalán. Así mismo, el Presidente de la Junta declaró que Andalucía no permitiría aquellas reformas que supusieran privilegios y desigualdades. Con esta afirmación también se estaba refiriendo al caso catalán.

Un mes más tarde, en abril de 2005, se acordó ampliar el número de la Ponencia de la Reforma a once miembros, uno más para cada grupo parlamentario, los cuales registrarían sus propuestas de reformas a finales de este mes de abril. El acuerdo podía conformarse más rápidamente por la mayoría absoluta que poseía el PSOE, lo que conllevó que este partido fuera el que liderase todo el proceso, siendo conscientes el resto de partidos que el consenso y el acuerdo eran las mejores herramientas para conseguir que sus propuestas se insertaran dentro del nuevo Estatuto. En junio de 2005, la Ponencia presentó un primer informe de sus trabajos, recogiendo los acuerdos logrados y las materias que se mantendrían para una nueva fase del proceso. Entre estos temas destacaban la definición de Andalucía, el modelo de financiación y las competencias.

Una vez presentado este primer informe, y tras las vacaciones de verano, se reanudaron los trabajos en la Ponencia. Chaves reconoció las dificultades técnicas que existían para un adecuado debate, debido a la ausencia de una regulación para tramitar la reforma. El proceso de reforma estaba también marcado por las actitudes favorables a un desarrollo autonómico del Presidente del Gobierno. Esto se demostró en la convocatoria del debate sobre el Estado de la Autonomías, en noviembre de 2005, tras ocho años que no se convocaba. En esta reunión, Chaves anunció los cinco

puntos básicos de la reforma, que serían: la mejora de la calidad democrática, los nuevos derechos, profundización del autogobierno, fortalecimiento institucional y relaciones con la UE<sup>21</sup>. Mientras tanto, en Andalucía se negociaban las competencias, sobre todo en lo que se refiere al blindaje. Al acuerdo alcanzado no se sumó el PP, cuyo portavoz consideró inconstitucional esta cuestión.

El 1 de enero de 2006, el PP y el PA decidieron no continuar en la Ponencia, por un posible agravio con Cataluña. Sin embargo, el acuerdo entre el PSOE e IU se mantuvo, lo que constituía la mayoría cualificada para que saliera adelante la propuesta. Pero se quería llegar a un acuerdo, por lo que se siguió negociando. El 30 de enero, la Ponencia presentó un nuevo texto, aprobándose en la Comisión, a pesar de los votos en contra tanto del PP como del PA. Ante esta situación, representantes del PSOE y del PP, fundamentalmente los portavoces de los grupos parlamentarios, se reunieron en el Parlamento para llegar a un acuerdo, que finalmente no se consiguió.

El Presidente de la Junta no cesó en su intento por conseguir el consenso, y el 6 de marzo convocó a Javier Arenas, Diego Valderas y Julián Álvarez, que había sustituido a Antonio Ortega en el liderazgo del Partido Andalucista. No se consiguieron acuerdos sustanciales, pero sí que se demostró la voluntad de consenso que existía, muy valorada por todos los líderes.

A pesar de que ya se había aprobado un segundo informe en la Comisión de Desarrollo Estatutario, se sucedieron diversas comparecencias en el seno de ésta. En estas sesiones, participaron un elevado número de actores sociales. Todos ellos coincidían en que el texto aprobado garantizaría el autogobierno, respetando la Constitución, aunque también resaltaban lo importante que era el consenso para que el Estatuto fuera fuerte y duradero. De entre todos los comparecientes, destacaron la intervención de Manuel Clavero Arévalo, antiguo Ministro con la UCD y uno de los mayores impulsores de la autonomía de Andalucía, conseguida a través del artículo 151 de la Constitución. Clavero propuso algunas soluciones para alcanzar el consenso de todos los grupos. En cuanto a la denominación de Andalucía, estableció una cláusula similar a la acordada en Cataluña, en la que se reconocía la "realidad nacional" de Andalucía, recogida en el artículo 2 de la Constitución. En lo referente a la Deuda Histórica, el ex-ministro consideró necesario su reconocimiento, por lo que aconsejó que se mantuvieran las reivindicaciones. Sobre competencias y financiación, Clavero sostuvo el encaje constitucional de las reivindicaciones autonómicas. Las

---

<sup>21</sup> *Diario de Sesiones del Senado-Comisión*, siete de noviembre de 2005.

propuestas de Manuel Clavero fueron tomadas muy en cuenta por el Partido Socialista, que las incluyó en el texto a aprobar.

Si se vuelve a la tramitación del texto, el día 24 de marzo era el último para presentar enmiendas. En total se presentaron 789, lo que demuestra la falta de acuerdo entre los grupos. Las enmiendas buscaban objetivos diferentes: los del PSOE e IU iban dirigidas a conseguir lo mismo que Cataluña, mientras que las del PP planteaban un recorte de las competencias, y el PA permanecía inamovible para renunciar al término nación. En las negociaciones de este período, se filtró la noticia de que Julián Álvarez propuso a Chaves dejar al margen a IU y PP para aceptar la reforma. Esto produjo una ruptura de negociaciones, aunque el PA siguió presente en el debate de la reforma.

El 17 de abril, la ponencia presentó su informe definitivo a la Comisión. En estos días, Arenas aceptó reunirse con Chaves para negociar un acuerdo sobre la reforma. Ante la inclusión de la "fórmula Clavero"<sup>22</sup>, para la denominación de Andalucía, el PP rechazó un posible acuerdo si no se retiraba esa cuestión, que fue incorporada por el PSOE para acercar al PA a las negociaciones. Arenas, por su parte, estaba dispuesto a negociar con el PSOE, pero advirtió que su pacto con IU dificultaba el acuerdo. Chaves, ante estas declaraciones, afirmó que el pacto con IU se mantendría y concluyó que no se podía romper el consenso sobre la reforma con el PP, ya que nunca existió tal acuerdo. Arenas, al comprobar que no se iban a aceptar sus propuestas, cambia la estrategia y mostró su disposición a hacer importantes concesiones para que se llegara a un acuerdo. Se produjo, de esta forma, un encuentro entre los socialistas Luis Pizarro y Manuel Gracia, y los populares Zoido y Sanz. Tras esta reunión, que en principio no satisface a las partes, el PSOE incluyó la unidad de España en su última oferta al PP, los cuales la consideraron insuficientes para aceptar el proyecto de reforma.

Una vez aprobado el texto de la reforma en la Comisión, el 2 de mayo se celebró definitivamente el debate en el Pleno del Parlamento de Andalucía. El texto sólo fue apoyado por el PSOE e IU, aunque sus votos eran suficientes para sacar la mayoría cualificada requerida. El 5 de mayo, Mar Moreno registró la propuesta de reforma en Madrid. Los partidos andaluces eligieron a los que representarían al Parlamento andaluz en las Cortes, decidiéndose, finalmente, la presencia de Manuel Gracia (PSOE), Antonio Sanz (PP) y Concha Caballero (IU). Esta decisión estuvo

---

<sup>22</sup> La "fórmula Clavero", como se señala más arriba, consiste en considerar a Andalucía como realidad nacional, avalada por la Constitución.

marcada por el desacuerdo, ya que Pilar González, portavoz del PA, consideró anti-democrático que no se contara con su partido para ir a Madrid.

En Andalucía, Javier Arenas considera el texto aprobado en Andalucía como un Estatuto de segunda, ya que no se conseguiría lo mismo que en Cataluña. Chaves, por su parte, sí considera el texto aprobado equiparable con el catalán. Los líderes nacionales y de otras regiones también se pronunciaron sobre el acuerdo alcanzado: Rajoy calificó de "cachondeo" el texto, mientras que el presidente de Murcia, Ramón Luís Valcárcel, amenazó con recurrir el Estatuto por las competencias sobre el Guadalquivir, a lo que se une el PP andaluz. Otras declaraciones serían más radicales, como la de Jaime Mayor Oreja, que declara que la reforma andaluza trataba de disimular la negociación política con ETA. Diego Valderas, ante la ofensiva, pidió a Chaves que mantuviera la propuesta de reforma.

El 23 de mayo se admitió a trámite la propuesta procedente de Andalucía, con el voto en contra del PP. Las enmiendas que presentó el PSOE iban encaminadas a la aceptación de la reforma por los demás partidos. Concha Caballero destacó el aspecto social del nuevo Estatuto, mientras que Antonio Sanz fue la voz crítica del Parlamento andaluz. Manuel Gracia, por su parte, destacó que el texto había seguido los trámites democráticos frente a las declaraciones de Sanz. A pesar de su actitud negativa, el PP no se cierra y presenta enmiendas al proyecto. Arenas, de hecho, vuelve a pedir el consenso de todos los grupos.

El debate en el Pleno del Congreso de los Diputados estuvo marcado por las acusaciones entre el PP y el PSOE, y las actitudes poco moderadas de diputados populares, como Vicente Martínez-Pujalte y Manuel Atencia. El Presidente Chaves no estaba dispuesto a rebajar el Estatuto y Arenas, por su parte, no cerraba la posibilidad del acuerdo. Fue un debate duro políticamente, en el que constantemente se aludía a la Constitución y al Estatuto catalán. Finalmente, todos los diputados, excepto los del PP, votaron a favor del Estatuto, por lo que comenzó la tramitación de la reforma estatutaria andaluza en las Cortes Generales.

Tras el debate en el Pleno, el PP no descartó apoyar la reforma, aunque el PSOE no estaba dispuesto a rebajar el Estatuto para lograr el consenso. Sin embargo, el PP fue acercando posiciones a las de los socialistas, como muestra el hecho de que aceptaran las competencias de la Comunidad sobre el Guadalquivir, aunque, eso sí, con limitaciones. Es un ejemplo de "guiño" del PP al PSOE. Los socialistas no confiaban mucho en la voluntad del consenso que decía tener el PP, y Luis Pizarro,

secretario de organización del PSOE andaluz, consideró la propuesta del PP sobre la reforma como una "gran falacia, una falsedad y una mentira"<sup>23</sup>.

En el PSOE seguían existiendo voces discordantes con el proceso, aunque no se contrapusieron a él. Esto se muestra en unas declaraciones del ex-presidente del Gobierno, Felipe González, en las que aludía al término "realidad nacional" como un concepto que todavía no se comprendía. Otro histórico del partido, Alfonso Guerra, presidente de la Comisión Constitucional, también mostró sus dudas, especificando que él no necesitaba ningún documento para sentirse andaluz. Esto dio "alas" a la oposición para defender la no inclusión de la "fórmula Clavero" en el texto.

Por su parte, el Partido Andalucista defendió su posición, por considerar que el Estatuto no está a la altura del catalán ni de lo que Andalucía se merece. El PSOE, y más en concreto, su presidente, advirtieron al PA del riesgo de marginación si no apoyaban el sí al Estatuto. El otro partido con representación en la Cámara andaluza, Izquierda Unida, se mostró preocupado por los acercamientos del PSOE al PP, lo que podía dar lugar, según sus criterios, a un cambio en el texto consensuado en Sevilla por ambos partidos. Pizarro transmitió un mensaje de tranquilidad a la coalición, a pesar de que ampliaban el plazo para presentar enmiendas, algo que IU consideraba innecesario. El plazo se amplió hasta el 5 de septiembre.

En este período, el Partido Socialista andaluz mantuvo contactos con el Gobierno central para cerrar asuntos en los que todavía no estaban conformes ambos ámbitos de poder territorial. Así se acuerdan las enmiendas que presenta Chaves al texto. Y el tema que más suspicacias levantó fue la competencia autonómica sobre el Guadalquivir.

En estas fechas, el Partido Popular sufrió otra remodelación, ya que Zoido abandona su puesto como secretario general, para presentarse a la alcaldía de Sevilla, y Arenas, a pesar de la oposición interna, nombra a Antonio Sanz como su sucesor. Esperanza Oña, a su vez, es designada portavoz del grupo popular en Andalucía, por lo que deja de ser vicesecretaria, ocupando este puesto José Luis Sanz, el entonces adjunto a la Presidencia. Con este cambio, se intentaba llegar a acuerdos más importantes con el PSOE, dejando a un lado la crispación.

En el mes de julio se decidió quiénes serían los ponentes socialistas en la composición de la Ponencia que debatiría la reforma en la Comisión Constitucional del Congreso. Los representantes socialistas nacionales serían Alfonso Perales, Javier Torres Vela y Ramón Jáuregui. En este mes, el Gobierno andaluz también inició

---

<sup>23</sup> *El País*, 27 de mayo de 2006.

contactos con el PP y el PA para llegar al consenso. Las enmiendas que presentaron el PP recogerían acuerdos de otras reformas<sup>24</sup>, fundamentalmente del proceso catalán. Alfonso Perales consideró que en las Cortes Generales no se iban a modificar grandes asuntos del Estatuto. Perales participó en todas las negociaciones de reformas estatutarias, y el PSOE lo propone como ponente.

El PP mostró signos de acercamiento, ya que descartó recurrir al Tribunal Constitucional para frenar el Estatuto andaluz. Gaspar Zarrías, Consejero de Gobernación, por su parte, no quería cesar en los intentos de llegar a acuerdos, por lo que quería mantener contactos con el PP, aunque era consciente de la posición dura del PP en la reforma de los Estatutos. Por esta razón, los meses de verano fueron cruciales para llegar a entendimientos y acuerdos. Manuel Chaves se mostró abierto a encuentros formales e informales para negociar. Javier Arenas consideró esta propuesta aceptable, pero no así Julián Álvarez, ni Diego Valderas. Arenas sólo admitía algunos contactos a través de terceras personas<sup>25</sup>, lo que fue percibido como algo negativo por parte de Pizarro. Y, a pesar de que lo consideraron un desaire por parte del PP, mantuvieron estos contactos con terceras personas para que se produjera un consenso que hiciera posible la reforma pactada del Estatuto. Una de las personas que actuó como interlocutor entre el PP y el PSOE fue Juan Ojeda, ex-secretario general del Partido Popular andaluz y por entonces vicepresidente de Cajasur. Ojeda mantenía buenas relaciones con Gaspar Zarrías y con otros miembros de la ejecutiva andaluza del Partido Socialista. A través de Ojeda, los socialistas mostrarían sus propuestas a los populares, presentándole a Arenas las líneas básicas de las enmiendas que iban a proponer.

Durante el verano, por tanto, hubo un cambio de opinión en el Partido Popular, que se expresó más en Madrid que en Andalucía. Los líderes del PP y del PSOE se mostraron favorables al acuerdo para sacar adelante el Estatuto. Ante la actitud de diálogo que estaba tomando el PP en Madrid, Luis Pizarro destaca que, en Andalucía, este partido no tenía capacidad de maniobra, por lo que se mostraban más intransigentes, algo que niega Antonio Sanz.

El 5 de septiembre era el último día para presentar las enmiendas en el Congreso. Los temas fundamentales en los que no había acuerdo entre las dos fuerzas mayoritarias eran en la definición de Andalucía, competencias, el Guadalquivir, financiación, relaciones de la Comunidad Autónoma, y en la igualdad de derechos. Todos los partidos rebajaron el número de enmiendas, incluso el Partido Andalucista,

---

<sup>24</sup> *El País*, 22 de julio de 2006.

<sup>25</sup> *El País*, 20 de agosto de 2006.

que como no tenía representación en el Congreso, tuvieron que presentar esas enmiendas a través de otro partido con representación. El encargado de hacerlo sería el Partido Nacionalista Vasco. Este hecho hizo que las enmiendas del PA no pudieran ser defendidas por el propio partido.

Arenas se mostró satisfecho con las enmiendas que presentó el Partido Socialista, en las que rebajaba sustancialmente algunos temas, como el de financiación o las competencias autonómicas sobre el Guadalquivir. De esta forma, el PP comprobó la voluntad de acuerdo que había en el PSOE, y el líder popular afirmó su predisposición para aceptar el nuevo Estatuto. Esta situación creó cierto malestar en Diego Valderas, que consideró que el PSOE había rebajado sus expectativas y los acuerdos alcanzados en Andalucía con su grupo, lo que podría suponer que el Estatuto de Andalucía quedara por debajo del catalán. Aunque seguía considerando necesario el acuerdo entre todas las fuerzas políticas, pero sin rebajas. Aún así, el pacto entre PSOE-IU que se alcanzó en Andalucía no estaba en peligro.

El día 13 de septiembre comenzaron los trabajos en la Ponencia, compuesta por diputados nacionales y autonómicos, con la predisposición de todos los grupos de llegar a acuerdos. Soraya Sáez de Santamaría, secretaria de Política Autonómica del PP, y ponente, resaltó lo beneficioso de un acuerdo entre todas las fuerzas, para conseguir un Estatuto acorde con la Constitución y que beneficiara a los andaluces. Estas palabras son secundadas por Alfonso Perales, que consideraba que el Estatuto saldría reforzado de los debates en la Ponencia y la Comisión Constitucional. Los miembros que compusieron la ponencia fueron, por parte del Congreso de los Diputados, los siguientes: Ramón Jáuregui, Alfonso Perales y Javier Torres Vela por el PSOE; Soraya Sáenz de Santamaría y Fátima Báñez, por el PP; Jordi Xuclá, por CiU; Joan Tardá, por ERC; Aitor Esteban, por PNV; Gaspar Llamazares, por IU; Román Rodríguez, por CC-NC; y Begoña Lasagabaster, por el Grupo Mixto. Los ponentes del Parlamento de Andalucía fueron: Manuel Gracia, Luis Pizarro, Antonia Moro y José Caballos por el PSOE; Antonio Sanz, Esperanza Oña y Carlos Rojas por el PP; Concha Caballero y Antonio Romero por IU; y Pilar González e Ildefonso Dell'Olmo por el PA.

Las reuniones de la ponencia volvieron a mostrar los esfuerzos de los grupos para llegar al acuerdo. El PSOE quería que los dos partidos que no habían aceptado la reforma en Andalucía la aceptaran aquí. Tanto PP como PSOE se mostraron satisfechos con las actuaciones que estaban teniendo, ya que se consiguió el consenso. Durante los debates en la ponencia, Chaves mantenía los contactos tanto con el PP en Madrid como con el PA en Andalucía. Pero el presidente no quería un



acercamiento a estos dos partidos a costa de Izquierda Unida, que fue el único partido que apoyó la reforma en Andalucía. En la primera reunión de la ponencia, ya se comprobó la voluntad de consenso, ya que el PP y el PSOE votaron juntos un considerable número de enmiendas. Sin embargo, el acercamiento con el PP aleja al Partido Andalucista del consenso.

Según Manuel Gracia, en la entrevista que mantuvimos, el PP mostró su disposición al consenso al renunciar a muchas pretensiones, actuación que se había dado en todos los partidos, menos en el Partido Andalucista. Chaves se reunía constantemente con los máximos dirigentes del PP para lograr los acuerdos previstos. Y la actitud del PP cambió significativamente en el verano, cuando la idea de quedarse fuera era letal para el partido. Arenas mostró en estos momentos su voluntad de negociar, aunque fuera a través de terceras personas. Finalmente, la primera reunión entre Chaves y Arenas da como resultado el compromiso del líder popular de aceptar la reforma. Y Gracia confirmaba que existía voluntad de consenso y de llegar a grandes acuerdos en el hecho de que no se había filtrado ninguna noticia de las reuniones a la prensa, lo que dio fiabilidad a ambas partes para seguir manteniendo esas reuniones.

A finales de septiembre, tanto el PSOE como IU vían más cerca el acuerdo con el PP. Y este hecho se manifiesta en el mes de octubre, cuando los populares dieron su apoyo al texto de la ponencia presentado en la Comisión Constitucional. Con el acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, los trámites podían ser más rápidos, aunque el PP no garantizó su voto a la totalidad del texto, porque no estaba conforme todavía con el Preámbulo. Finalmente, el PP acepta la definición de "realidad nacional" para referirse a Andalucía, aunque exige que se exponga en el Preámbulo y no en el articulado. El texto salió de la Comisión Constitucional con más apoyos que los que tuvo en Andalucía.

El proyecto de reforma del Estatuto fue aprobado en el Congreso de los Diputados, el 2 de octubre de 2006, con el apoyo, prácticamente, de toda la Cámara. El proyecto pasó al Senado, en el que se aprobó sin ninguna modificación, aunque con las abstenciones de Bloque Nacionalista Gallego (BNG) y de Eusko Alkartasuna (EA), por considerar que las reiteradas menciones a la Constitución y a la unidad de España podrían influir negativamente en la reforma de sus respectivos Estatutos. Una vez aprobado el texto en Madrid, se convoca el referéndum, que tendría lugar el 18 de febrero de 2007. Este referéndum no fue seguido por los andaluces, ya que la

participación no llegó al 40%. Aún así, el texto es apoyado por más del 80% de los votantes. De esta forma, el nuevo Estatuto entró en vigor.

#### **4. Conclusiones**

El proceso de reforma del Estatuto de Andalucía estuvo marcado por la intervención de los distintos líderes, que expusieron sus demandas en las reuniones que mantuvieron entre ellos, tanto formal como informalmente. De esta forma, las negociaciones fueron cruciales para llevar a cabo la reforma, y además, a través de ellas se ha mostrado el peso que tiene cada actor en el panorama político.

Las mayorías políticas en esta Comunidad se asemejan a las mayorías de las Cortes Generales, aunque con diferencias. En el proceso, aunque no desde el inicio, coincidieron en ambos niveles, los Gobiernos con el mismo color político. Además, el Presidente de la Junta era a la vez el presidente del Partido Socialista a nivel nacional. Estas coincidencias, matizadas por la mayoría absoluta que tenía el PSOE a nivel andaluz frente a la mayoría relativa a nivel nacional, facilitaron las negociaciones entre ambos ámbitos territoriales, teniendo también mucha importancia el peso político que disponía Manuel Chaves, presidente de la Junta, en el Comité Federal del PSOE. La clara mayoría absoluta de la que disfrutaba el PSOE andaluz tuvo como consecuencia que la propuesta fuera una iniciativa de este partido, sin una gran negociación anterior, a la que se fueron sumando los demás partidos, que modificaban en cierta forma esa proposición, pero la última palabra siempre la tenía el PSOE.

A pesar de esta clara mayoría, Chaves consideró fundamental el apoyo al Estatuto del Partido Popular. Por esta razón, mantuvo contactos intensos con el líder del este partido, Javier Arenas, que tuvieron lugar a nivel informal. De estas conversaciones no trascendieron grandes noticias, pero el cambio de opinión que tuvo el Partido Popular en el verano de 2006 fue consecuencia de estos contactos. Javier Arenas conocía bien las consecuencias que se derivarían de su postura negativa a la reforma del Estatuto andaluz. La derecha española ya había sufrido un descalabro electoral derivado de su "no" al Estatuto de 1981. Arenas no quería que se repitiera este hecho, que habría de quitarles votos nuevamente. De hecho, el PP ya contaba con una situación de desventaja, ya que apenas había conseguido el 30% de los escaños en el Parlamento andaluz. Por esta razón, el apoyo al Estatuto se debió más a una táctica electoralista que a un convencimiento de necesidad de reforma. La táctica de Javier Arenas fue de encuentros bilaterales con el PSOE, pero no de forma directa,

sino a través de terceras personas. Arenas conocía bien la actitud de su partido hacia las reformas estatutarias, por lo que no podía aparecer como el negociador, ya que se mostraría contrario a las tesis de su partido. De hecho, el Partido Popular se había mostrado muy contrario a la reforma del Estatuto catalán que se estaba llevando a cabo en estos momentos. Por esta razón, Arenas delegó a sus colaboradores la negociación, aunque estuvo muy pendiente de lo que ellos hacían, además de conciliar sus posturas con las de la directiva nacional.

Aquí es donde entran en juego Esperanza Oña y Antonio Sanz. En un principio, estos colaboradores no se muestran muy favorables a la reforma, y de hecho, rompen negociaciones con el PSOE en varias ocasiones. Esta técnica les sirve para presionar al Partido Socialista, ya que aunque sus votos no fueran necesarios para aprobar el proyecto, sí lo eran políticamente, al poder conseguir un mayor consenso para llevar el texto a Madrid<sup>26</sup>. Tanto Oña como Sanz llevaron las negociaciones en el plano formal, pero el actor fundamental que posibilitó un acercamiento entre el PP y el PSOE fue Juan Ojeda, ex-secretario general del PP andaluz. Gracias a su relación con Gaspar Zarrías, consiguió que el PP aceptara buena parte de las proposiciones del PSOE, aunque la directiva nacional del PP era consciente de la necesidad de apoyar la reforma.

A nivel nacional, los políticos populares no participaron activamente en las negociaciones. De hecho, le dejaron todo el protagonismo a Arenas. Mariano Rajoy se mantuvo al margen, ya que su postura en el tema catalán, al igual que la de Zaplana y Acebes, fue muy negativa, lo que repercutiría en la reforma andaluza, existiendo una comparación entre ambos procesos, que podía mostrar una contradicción en el seno del PP. Por esta razón, Rajoy prefirió que todas las acciones se hicieran por los políticos andaluces, mostrando además, que el tema de la reforma andaluza no le preocupaba.

Una vez desbloqueadas las negociaciones, vuelve a entrar en juego Javier Arenas, mostrándose como el artífice del consenso. El PP consiguió que el PSOE aceptara las referencias a la unidad nacional y a la Constitución, pero estos matices sólo eran una cortina de humo, ya que los socialistas mantuvieron la "fórmula Clavero". No obstante, se rebajó, para conseguir el consenso, en el plano financiero, y en las competencias, aunque no así en la llamada carta de derechos de los andaluces. En general, el PP aceptó casi todas las enmiendas del PSOE, a cambio de las referencias mencionadas.

---

<sup>26</sup> Esa era la intención del PSOE: conseguir el mismo apoyo que obtuvo el Estatuto de 1981 cuando salió de Andalucía, aunque este no se consiguió, al tener poco más del 60% del apoyo de los diputados.

El PSOE fue el partido que llevó el rumbo de la reforma. El Presidente Chaves fue el que inició el proceso, con sus declaraciones sobre la necesidad de la reforma. Sin embargo, como se expone anteriormente, Chaves dejó la iniciativa al Parlamento. Y es en este plano cuando el portavoz del PSOE en el Parlamento andaluz, Manuel Gracia, recoge las riendas de la negociación, y es el principal artífice de la reforma. También es importante el papel de Luis Pizarro. Estos dos personajes son los que se reúnen constantemente con los demás partidos. Le dieron una especial importancia a Izquierda Unida, que desde un principio se mostró favorable a las negociaciones. Las reuniones con los demás partidos no fueron muy satisfactorias, ya que tanto el PP como el PA rompieron relaciones, además de que el PSOE era el que proponía los temas, y eran los demás partidos los que debían mostrarse a favor o en contra. Esta actitud hizo que estos dos partidos no participaran en las negociaciones. Sin embargo, IU, gracias a su actitud colaboradora desde el inicio, pudo introducir sus propuestas, y fueron aceptadas por el PSOE, en gran medida por la necesidad de la mayoría cualificada que necesitaba el proyecto de reforma para que se mandara a Madrid. En Andalucía, el papel de Zarrías también fue importante, al desbloquear asuntos entre las fuerzas políticas. Su posición fue decisiva, además de los contactos que mantenía con los dirigentes de los demás partidos.

Chaves, por su parte, se reunió con los líderes de los partidos, para tratar los asuntos más importantes. De esta forma, fueron relevantes las reuniones con Valderas y Arenas, donde comprobó sus posturas hacia las propuestas del PSOE. También fueron importantes sus reuniones con el Ministro de Economía y Hacienda y con el Presidente del Gobierno. Su posición en el PSOE le da una fuerza considerable para que se acepten sus propuestas.

Un lugar en las negociaciones importante fue para Alfonso Perales. Perales era diputado y el secretario federal de Relaciones Institucionales y Política Autonómica del PSOE. Este cargo lo obtuvo desde las elecciones de 2004, y anteriormente fue Consejero de Gobernación, además de secretario de Organización Regional del PSOE de Andalucía. Por tanto, Perales era un hombre fuerte en Andalucía, que conocía de primera mano todo lo que sucedía en este ámbito. Además, su papel durante la tramitación del Estatuto de Cataluña le reportó una gran estima de los demás partidos políticos, que le hacía aparecer como un buen negociador, además de una persona de confianza. Por esta razón, la gran mayoría de las negociaciones del PSOE a nivel nacional las realizó Perales, lo que le dio seguridad al PP y al PSOE de que las negociaciones llegarían a buen término.

Tanto para el PSOE como para el PP, el verano de 2006 supuso un punto de inflexión, que posibilitó el acuerdo final. Después del tenso debate para la admisión a trámite del proyecto de reforma, las relaciones se suavizaron. Las negociaciones con el PP a nivel nacional la llevaron a cabo Manuel Gracia y Ramón Jáuregui, coordinadas por Alfonso Perales. Javier Torres Vela también se incorporó a las negociaciones, aunque al final de todo el proceso. Torres Vela también procedía del ámbito autonómico, por lo que las relaciones con los demás dirigentes andaluces eran fluidas, tras los años que estuvo en primera escena andaluza. En este período también es donde el PP se da cuenta de que quedarse fuera significa prácticamente la desaparición de este partido a nivel autonómico. Si pierde apoyo tras esta decisión, sería un partido minoritario.

La primera reunión de septiembre entre Gracia, Jáuregui y Perales con el PP plasma la voluntad o predisposición del PP para negociar. Las enmiendas que presenta el PSOE son apoyadas por el PP, lo que muestra que hay un acuerdo entre ambos partidos. La conversación entre Arenas y Chaves abrió paso al acuerdo. La táctica que se siguieron fue la de cerrar los temas menos conflictivos, dejando los demás para posteriores negociaciones. Así pasó el mes de septiembre y de octubre, donde finalmente se cerraron todos los acuerdos. En las reuniones informales fueron donde se cerraron los temas, manifestando un desacuerdo en los ámbitos formales (Comisión o Pleno) que ya se había solucionado en las reuniones informales.

En cuanto a Izquierda Unida y el Partido Andalucista, su fuerza parlamentaria era menor, por lo que las presiones de estos partidos no eran muy importantes. No obstante, como se menciona anteriormente, el PSOE quería contar con el mayor apoyo posible para sacar adelante la reforma. Por esta razón, el PSOE intentó acercarse a estos dos partidos. IU se mostró conforme a la reforma desde un primer momento. El cambio de liderazgo supuso un acercamiento con Partido Socialista, con lo que las negociaciones entre el PSOE e IU fueron fluidas. De esta forma, Valderas consiguió que el PSOE aceptara la mayoría de sus propuestas, especialmente la carta de derechos sociales de los andaluces. Cuando el PSOE renunció a varias propuestas para acercarse al PP, Valderas se sintió "amenazado", al considerar que renunciaría a sus intereses. Sin embargo, Valderas estuvo conforme con los cambios, fundamentalmente porque el PSOE no abandonó sus propuestas para conseguir el apoyo del PP.

La actitud del PA no fue lo mismo de coherente. De hecho, en un principio se posicionó en contra, por considerar que era una propuesta electoralista.

Posteriormente, se situó a favor, colaborando con el PSOE en la elaboración de la reforma. El PA dejó finalmente de colaborar con el Partido Socialista, porque consideraba que el nuevo Estatuto era mucho menos ambicioso que el catalán. Manuel Gracia aseguraba que este partido no había sido responsable, ya que objetivamente no tenía motivos para oponerse. Había querido posicionarse en el "no" para que no se diluyera su apoyo en el sí, al apoyarlo todos los partidos. Por eso, apoyó el "no", y vio una puerta abierta cuando el PP anunció que apoyaría el sí al Estatuto. De hecho, Julián Álvarez reconoció esta estrategia electoral. El PSOE lanzó varias propuestas para acercarse al PA, como aceptar el concepto de "realidad nacional", pero el PA se mantuvo firme en su petición de "Nación" para definir a Andalucía.

Pilar González, portavoz del PA, por su parte, consideró que en el proceso se les dejó fuera desde un principio. Sus propuestas no eran descabelladas, y no pedían más que lo que se le había aceptado a Cataluña. Además, la portavoz andalucista pensaba que Chaves no tuvo mucha influencia en el partido, sino que fue más la organización la que marcó los objetivos del Estatuto. Y el objetivo político era serenar el debate territorial por lo que la única garantía de hacerlo era contar con la aprobación del PP. La actitud de IU la explicó por sus deseos de configurarse como aliados del PSOE y conseguir protagonismo. Pilar González sostenía que su petición del "no" en el referéndum fue coherente con todo el procedimiento y su actitud hacia él.

Analizando todo el proceso, se pueden resaltar algunas personalidades que mostraron su liderazgo en todo este período. Para empezar, Manuel Chaves se puede considerar el artífice de todo este proceso, apareciendo como un líder carismático, que ha sabido aglutinar a su electorado a partir de la formación de una red de apoyo conformada a lo largo del tiempo que se ha mantenido como presidente de la Junta de Andalucía, puesto al que llegó siendo, desde el inicio de la democracia, una de las principales figuras de la política nacional. Sin embargo, se ha mantenido en un segundo plano. Manuel Gracia aparece como un líder a la sombra, mostrando sus habilidades políticas para llevar a cabo el proceso, sobre todo a nivel formal. Esto le ha servido para mostrarse como un negociador hábil, capaz de conseguir todo lo que se proponía, conociendo en todo caso las propuestas de sus interlocutores y sus necesidades para ser aceptadas estas propuestas. Por su parte, hay que destacar el papel de Alfonso Perales, que a pesar de que no tenía una posición en primera escena, supo abordar los procesos de reforma, no sólo el andaluz, consiguiendo que los intereses socialistas estuvieran siempre presentes y satisfechos.

En cuanto a Javier Arenas, se ha presentado en todo este proceso como el líder indiscutible dentro del PP andaluz. De esta forma, Teófila Martínez se ha quedado en un segundo plano<sup>27</sup>, escenificando el descontento del PP en los ámbitos formales, especialmente en el Parlamento, siguiendo únicamente las directrices de Arenas. Sin embargo, Javier Arenas llega a Andalucía tras una derrota electoral popular a nivel nacional, lo que le hace aparecer ante la opinión pública como un político que no ha tenido más remedio que estar en Andalucía, para ocupar un puesto importante tras la salida del Gobierno. Puesto que ya había ocupado con anterioridad sin demasiado éxito. Su liderazgo estuvo también marcado por la directiva nacional, ya que en muchas ocasiones tuvo que consultar sus decisiones o esperar a una declaración pública de la directiva nacional para poder actuar. Sin embargo, supo aprovechar la oportunidad, y mostrar a Rajoy lo conveniente de apoyar la reforma. Este cambio de actitud le hizo ganar apoyos dentro de Andalucía, aunque mostró las contradicciones del PP en el tema de las reformas estatutarias. Otras personalidades del PP no han tenido un papel relevante, apareciendo en todo caso como negociadores sin capacidad de maniobra por sí mismos, atendiendo siempre a las directrices que desde el partido se les daban.

Por su parte, Diego Valderas desde un primer momento se sumó a la reforma, a pesar de no tener los recursos suficientes, sobre todo electorales, para emprenderla. Sin embargo, sí que mantenía una fuerte predisposición para reformar el Estatuto, lo que lo convirtió en un pieza clave de todo el proceso, al ser además, el único apoyo que tuvo el PSOE en la primera fase de la tramitación. Su liderazgo se ha consolidado, al ser un político que no se conocía en Andalucía, sumado al hecho de que no es diputado andaluz. Todo el proceso le ha servido para mostrarse como un político responsable y socio futuro posible del PSOE.

Por último, el Partido Andalucista no ha mostrado un líder fuerte. De esta forma, Julián Álvarez recogió el liderazgo de un partido que de por sí tiene diferentes focos de poder que intervienen en todos los procesos. Por tanto, no pudo consolidarse como el líder indiscutible de la formación. Además, hay que destacar también el papel activo de Pilar González en todo el proceso, que le sirvió para fortalecerse dentro de la Cámara andaluza. Pero su papel en todo el proceso tanto de Álvarez como de González les hizo aparecer como poco responsables ante la opinión pública y ante el resto de todos los demás partidos políticos.

---

<sup>27</sup> Debido también a que tras varios años de estar al frente del PP, los resultados de 2004 fueron uno de los más bajos de este partido en Andalucía.

En conclusión, el proceso de reforma del Estatuto de Andalucía es un buen ejemplo para demostrar cómo las negociaciones pueden influir en todo el proceso, y descubrir el papel de los políticos que intervinieron en él. En la reforma del Estatuto se comprueba que el partido que cuenta con los líderes más capacitados para persuadir de las ventajas que proporcionan las propuestas de su partido, sacará mayores beneficios de las negociaciones. Y esto se ha demostrado en el PSOE, que ha contado con buenos interlocutores que aprovecharon la situación para convencer a los demás partidos de sus propuestas, unido a la posición de partido mayoritario que disfrutaba en esta legislatura.