



ANTONIO FONTÁN Y EL ESTADO AUTONÓMICO. UNA APUESTA POLÍTICA FALLIDA



Adolfo Suárez y Antonio Fontán

Gran parte de las decisiones adoptadas durante la transición democrática radicaron en el Consejo de Ministros, núcleo del poder ejecutivo y pieza básica dentro del engranaje institucional. Con su actuación, los distintos Gobiernos no solo alumbraron un cambio político sino todo un nuevo ordenamiento jurídico. En este sentido, la gran aportación de este periodo fue sin duda la relativa a la organización territorial del Estado. Junto con los municipios y las provincias, el Título VIII de la Constitución introdujo las Comunidades Autónomas, entidad administrativa que aspiraba a dar respuesta a las demandas de autogobierno de las distintas «nacionalidades y regiones» sobre las que se había asentado históricamente la unidad de España.

Jaime Cosgaya García
Colegio Internacional Peñacorada (León)
jaimecosgaya@colegiopenacorada.es
<https://orcid.org/0000-0002-5314-0459>

Con el fin de poner en práctica el proceso de construcción del llamado Estado de las autonomías, el Ejecutivo resultante de las segundas elecciones generales, encabezado por Adolfo Suárez, decidió crear el Ministerio de Administración Territorial, heredero del anterior Ministerio Adjunto para las Regiones. El hasta entonces presidente del Senado, Antonio Fontán Pérez (1923-2010), fue la persona elegida para ocupar dicha cartera. La intención de este trabajo es la de repasar su actuación en el cargo, marcada de forma significativa por el temprano rechazo a sus planes. Una oposición acrecentada por el alcance de la tarea que tenía por delante. Para Fontán, el diseño del nuevo Estado autonómico representó la mayor apuesta política de toda su trayectoria. Fue por este mismo motivo su fracaso más señalado, llevando consigo un coste personal y político nada despreciable: Fontán fue marginado de toda negociación a los pocos meses de su nombramiento.

Partidario de ralentizar el proceso autonómico, el ministro entrante propuso restablecer con carácter provisional el Estatuto vasco de 1936 en tanto se negociaba el de Cataluña. El proyecto fue desestimado sin llegar a discutirse en el Consejo de Ministros, quedando su posición devaluada dentro del mismo. Conocer los





detalles de este plan permite entrever la falta de claridad de Unión de Centro Democrático (UCD) en una materia tan relevante como la autonómica. A este respecto, las discrepancias surgidas dentro del Gobierno, reflejo a su vez de las existentes en el seno de la formación centrista, parecen situarse en el origen de los fallos estructurales que han aquejado desde un principio al Estado de las Autonomías. Su estudio, a la luz de la documentación disponible, se antoja por esta razón mucho más conveniente.

La comparativa entre lo proyectado por Fontán y lo que finalmente se llevó a cabo determina la estructura del trabajo. Así, el primer apartado traza su corto recorrido político, analizando su hoja de ruta autonómica y planteando los motivos que llevaron a desestimarla. El segundo epígrafe se centra en la tarea de coordinación de los primeros traspasos de competencias. Aunque amagó con dimitir tras verse relegado, Fontán aceptó permanecer en un segundo plano desarrollando una labor técnica de coordinación interministerial. Suya, y de su equipo, fue la responsabilidad de encauzar dichas transferencias. Por último, varios informes elaborados a modo de balance de su ejecutoria ministerial ayudan a perfilar las conclusiones.

Del nombramiento a la marginación

Bases para una política autonómica

Antonio Fontán fue nombrado ministro de Administración Territorial el 6 de abril 1979. Catedrático de Universidad y periodista, era, junto con Joaquín Garrigues-Walker, uno de los miembros más destacados del sector liberal de UCD. Esa significación ideológica le había venido dada fundamentalmente como consecuencia del cierre del diario *Madrid*, en noviembre de 1971. Fontán era en aquel entonces su director —sería el último a la postre—, cargo que ocupaba desde 1967. Al hilo de la Ley de Prensa aprobada el año anterior, el vespertino había

iniciado una nueva etapa posicionándose abiertamente a favor de un cambio democrático. Las sanciones de que fue objeto, culminadas con la suspensión definitiva, afianzaron las convicciones liberales de Fontán, animándole a crear su propia formación política con vistas a la transición. Fue así cómo, gracias al ascenso de Adolfo Suárez, su pequeño partido de cuadros —la Federación de Partidos Demócratas y Liberales (FPDyL)— se incluyó dentro de UCD, permitiéndole alcanzar la Presidencia del Senado en 1977.

Al frente de la Cámara Alta, Fontán había moderado los debates constitucionales. Su labor, orientada a obtener el respaldo de los parlamentarios vascos, chocó sin embargo con la postura abstencionista del Partido Nacionalista Vasco (PNV). Pese a que su esfuerzo resultó infructuoso, Suárez se fijó en él como posible candidato para dirigir la política autonómica. «Eso, sin duda alguna —como recordaba él mismo—, fue lo que le animó [a Suárez] a ofrecerme esa cartera».¹ Fontán, por lo demás, había salido elegido diputado por Madrid en las elecciones de marzo, a las que había concurrido como número 3, por detrás de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo. Con Joaquín Garrigues-Walker gravemente enfermo, sus opciones de convertirse en ministro en función de la cuota debida a la familia liberal eran bastante elevadas, como así se demostró.

Al margen de las carencias técnicas y materiales de un departamento prácticamente nuevo,² Fontán era consciente del reto que le aguardaba. En abril de 1977, dos años antes de asumir la cartera ministerial, había tenido ocasión de abordar el problema autonómico en un artículo publicado en el diario *El País*.³ Lo expuesto en dicha ocasión refleja cuál era su postura en este tema. En su opinión, no cabía importar modelos de otros países ya que «el hecho español no es ‘homologable’, como se suele decir, con los de Alemania, Italia o Bélgi-





ca». Por la misma razón, rechazaba la idea de una confederación al estilo suizo o la posibilidad que por entonces debatía el Parlamento británico de restituir «piezas de soberanía a la *celtic fringe* de Escocia y Gales». ⁴ Aunque la ciencia jurídica permitiera importar algún modelo, esa adaptación solo debía realizarse «después de que se haya planteado correctamente la cuestión y se haya obtenido un cierto consenso nacional en torno a ella». ⁵

Fontán partía de la base de que la cuestión territorial no consistía en un acuerdo «entre dos entes estrictamente separables, la región o nacionalidad por un lado, y el Estado por otro. Porque aquella es parte sustancial de este, y este dejaría de ser lo que es para convertirse en otra cosa si se viera amputado de aquella». ⁶ A esta premisa añadía otra consideración importante: no cabía aplicar un tratamiento uniforme a todas las regiones. Existían factores, no solo históricos y culturales, sino sociológicos, jurídicos, políticos o de mentalidad, de suficiente peso como para considerar que las diferencias entre la identidad castellana y la andaluza, o entre la extremeña y la canaria, resultaban secundarias en comparación con las que distinguían a Cataluña. Fontán no concretaba ningún modelo pero concluía afirmando que las futuras autonomías, sin prescindir de su generalización a todas las regiones, debían resultar del equilibrio entre esta aspiración y las desiguales circunstancias que se daban en cada una de ellas:

Las autonomías españolas de mañana no pueden ser uniformes ni reducirse al anacrónico mimetismo de unos ensayos poco afortunados que acabaron mal. Tampoco deben consistir en un ensayo de reproducción del pasado, a la manera como los arqueólogos restauran un monumento ilustre para lo estudien los sabios o lo visiten los turistas. Hay que respetar la historia, pero hay que respetar, aún más, la vida en todas sus dimensiones y con sus actuales exigencias. Lo que tienen que ofrecer a los españo-

les los partidos y los políticos —y, en primer lugar, los futuros parlamentarios— es un país habitable por lo menos para dos o tres generaciones. Hay que dar forma a un Estado, que sea común patrimonio de todos, en el que las autonomías —generalizadas también a todos— se ajusten en cada caso a la naturaleza y a la problemática sociológica, económica, política y cultural de las regiones, pueblos, nacionalidades, etcétera, que constituyen ese Estado. El cual, por cierto, tiene nombre: se llama España. ⁷

Este planteamiento contrastaba fuertemente con el contexto político heredado por Fontán. La Constitución había generalizado el acceso a la autonomía en lugar de restringirlo a las «nacionalidades» históricas, Cataluña y el País Vasco y, en menor medida, Galicia. Sin embargo, no especificaba cuántas ni qué «regiones» compondrían el mapa resultante. En este sentido, el Gobierno precedente se había adelantado aprobando los «entes preautonómicos». Pero esta medida, lejos de aclarar el panorama, parecía haberlo complicado. Así, algunas provincias como Santander y Logroño —la primera, el mismo mes de abril de 1979—, no tardaron en expresar su deseo de separarse del ente en el que habían sido incluidas —Castilla-León— con el fin de erigirse en comunidades uniprovinciales. A su lado, Cataluña y el País Vasco, a través de sus respectivas Asambleas de Parlamentarios, habían registrado en el Congreso sus correspondientes proyectos de estatutos. Ambos habían sido depositados a finales de 1978, pero la disolución de las Cámaras y la posterior convocatoria de elecciones habían retrasado su tramitación. El proceso autonómico amenazaba, en definitiva, con desbordarse y poco ayudaba a canalizarlo el hecho de que los dos cauces previstos en la Constitución, los artículos 143 y 151, se interpretasen de manera instintiva como un elemento discriminatorio cuando ambos desembocaban en el mismo techo competencial.

Ante esta situación, Fontán diseñó una hoja de ruta orientada fundamentalmente a ganar





EXPEDIENTE

tiempo. El proceso autonómico requería un ritmo distinto del que podía derivarse si todas las regiones se contagiaban del pulso negociador que el Gobierno debía mantener, en primer lugar, con Cataluña y el País Vasco. Si el Ejecutivo no quería verse arrastrado, debía fijar antes su posición en este tema. De lo contrario, perdería la iniciativa y pondría en juego la buena marcha del proceso. De ahí que Fontán reclamase, antes de nada, un momento de calma que permitiera al Gobierno definir su política autonómica.

Una hoja de ruta desestimada

Fontán expuso las líneas maestras de su programa en una carta dirigida al presidente Suárez el 14 de mayo de 1979.⁸ Comenzaba recordándole que se encontraban en un momento decisivo respecto al proceso autonómico. Reclamaba por ello su atención ante la posibilidad de que se desviara por completo. No se trataba de una cuestión menor sino de un tema al que «la Constitución, nuestra voluntad política y el programa electoral y de gobierno de UCD nos emplazan en una especie de cita con la responsabilidad y con la historia».⁹

Esta particular exigencia obligaba a actuar con sensatez, guiados por el sentido de Estado, sin dejarse arrastrar por ambiciones personales o de otro tipo. Era preciso, pues, contar con un criterio claro desde el punto de vista político que facilitase no solo la acción del Gobierno sino su explicación posterior a la opinión pública. Fontán instaba por ello a no precipitarse, sabiendo infundir esa misma actitud entre los representantes vascos y catalanes. Aunque las demandas de ambas regiones se remontasen ampliamente en el tiempo, la predisposición del Gobierno debía bastar para calmar su impaciencia. Unos y otros debían comprender la importancia de esta espera momentánea, accediendo a discutir su respectivo Estatuto dentro de un orden y no simultáneamente.

De hecho, la primera consideración que Fontán planteaba a Suárez se refería a la imposibilidad de atender al mismo tiempo los dos Estatutos, por razones tanto técnicas como políticas. En primer lugar, «por la misma dificultad material de semejante intento, y casi por la ley física de la impenetrabilidad de los cuerpos»; y en segundo lugar, «porque se desencadenaría una carrera diabólica, a ver quién negocia más hábilmente y obtiene más ventajas del Estado y qué presiones de todo tipo se emplean para lograrlo»¹⁰. Atenerse al Estatuto vasco por haberse registrado en el Congreso apenas una hora antes no parecía serio y, además, daría la falsa impresión de utilizarse como pretexto «por miedo a la violencia que allí opera, y no existe más que potencialmente en Cataluña».¹¹ Tampoco resultaba prudente, dado que el proyecto vasco apuntaba a techos más altos. Siendo ambos inconstitucionales en no pocos artículos, este último lo era más visiblemente. Por todo ello, Fontán concluía que «una discusión inteligente, comprensiva y firme del Estatuto de Cataluña marcaría el rumbo y el estilo de todo el proceso autonómico para un par de generaciones. Cataluña siempre ha ido por delante en estas cuestiones y todo el mundo lo acepta, como se aceptan los hechos».¹²

A diferencia de Cataluña, donde el restablecimiento de la Generalitat no daba pie a otros gestos que otorgasen la iniciativa al Gobierno, en relación al País Vasco sí cabía plantear varias medidas en ese sentido. Fontán proponía las tres siguientes:

- Primero, restablecer los conciertos con Vizcaya y Guipúzcoa sobre las bases señaladas en el anteproyecto de Real Decreto-Ley que te entregué.
- Segundo, restablecer provisionalmente el Estatuto de 1936 en todos aquellos preceptos que no sean manifiestamente incompatibles con la Constitución, lo cual podría ser determinado por una Comisión Mixta y, en cuanto haya Tri-





bunal Constitucional, por este. La adaptación precisa para este restablecimiento es perfectamente factible siempre que se intente sobre la base de un acuerdo político. Los artículos 14 y 15 de la Constitución de la República vienen a decir lo mismo que los 149 y 148 de la nuestra, solo que más claro. Se restaurarían el espíritu y las instituciones del Estatuto del 36, sin quitarle nada o casi nada ni añadirle cosas. Si hay acuerdo político, se puede hacer en una semana.

- Tercero, ese restablecimiento comprendería también la instalación provisional del Gobierno vasco –con Leizaola de Presidente y Consejero de Interior– en el lugar que ahora ocupa el Consejo General del País Vasco, a la manera como la Generalidad provisional ha sido colocada en el lugar de la Generalidad estatutaria. Leizaola y su Gobierno son fundamentalmente PNV, y el PNV ha ganado allí las elecciones.¹³

Fontán estaba convencido de que todas las fuerzas políticas implicadas secundarían en mayor o menor grado estos planes. El PNV, en primer lugar, «aceptaría este rápido restablecimiento provisional de su Estatuto y de sus instituciones, con el retorno de Leizaola y la previa restauración de los conciertos, siempre que no significase una demora indefinida del nuevo Estatuto».¹⁴ De igual modo el PSOE, «si se habla con ellos y no se le da como un hecho consumado en los periódicos».¹⁵ Las dudas podían surgir con Euzkadiko Ezkerra, aunque no irían demasiado lejos ya que «el Estatuto del 36 está mitificado»; y en el peor de los casos, con Herri Batasuna, que «pondría el grito en el cielo, pero no en el cielo de las autonomías, sino claramente en el de la independencia y la revolución».¹⁶ En última instancia, Fontán pensaba que mientras que en el País Vasco no era previsible un cambio en el mapa político en caso de elecciones autonómicas, a celebrar una vez aprobado el Estatuto, en Cataluña era lógico pensar lo contrario. Una cita de esas características, «con el apoyo de Tarradellas, de quien habría que recabar que asuma él el protagonismo de la campaña ‘volem

l'Estatut', podría tener una incidencia notable en la distribución de fuerzas».¹⁷

La carta dirigida a Suárez no señalaba nada a propósito del restablecimiento, también con carácter provisional, del Estatuto catalán de 1932, proyecto al que Fontán se refirió en distintas ocasiones al repasar su labor ministerial¹⁸ y que ha sido tradicionalmente mencionado por la bibliografía.¹⁹ Es posible que esta omisión se deba al hecho de que, una vez restablecida la Generalitat, no cabía realizar ninguna otra oferta política a Cataluña que permitiera retrasar la negociación de su Estatuto.

En cambio, como se ha visto, sí contenía una referencia expresa a un anteproyecto entregado a Suárez por el que se restablecían los conciertos con Vizcaya y Guipúzcoa. Pese a que Fontán creyese haber conservado copia del mismo, no ha sido posible localizarlo entre los fondos que componen su archivo. Tampoco consta ninguno de los borradores de decretos leyes por los que se restablecían los Estatutos catalán y vasco de 1932 y 1936.

Tan solo hay constancia documental de un dictamen jurídico a propósito de la constitucionalidad del Estatuto vasco de 1936 en relación con la Carta Magna de 1978.²⁰ El informe, de cuatro páginas, tenía por objeto demostrar que el estatuto republicano presentaba menos reparos desde el punto de vista constitucional que el registrado en el Congreso de los Diputados escasos meses antes. Así lo probaba, en primer lugar, su articulado, a lo largo del cual se podía constatar «un deseo expreso de respeto y coordinación a lo establecido en la Constitución del 9-12-1931».²¹ Y en segundo término, el «espíritu de cooperación y colaboración con el Poder central» que había inspirado su redacción, muy distinto de «la conflictividad y tendencia a defender la autodeterminación, por una parte, y de anexionismo respecto a Navarra, de otra», que reflejaba el Proyecto de la Asamblea de parlamentarios vascos.²²





EXPEDIENTE

Jaime Cosgaya García

Pese a las lagunas documentales, nada hace creer que los citados borradores de decretos leyes no se elaborasen ya que, de acuerdo con el testimonio de Fontán, coincidente en el fondo con el dictamen anterior, las modificaciones que había que introducir eran más gramaticales y semánticas que de fondo, y bastaba solo con cambiar «República por Estado y pocas cosas más». ²³ De hecho, en unas notas en las que examinaba este proyecto en función del discurrir posterior del proceso autonómico, Elías Cruz Atienza, director general de Cooperación con los Regímenes Autonómicos, aseguraba que «la restitución de los Estatutos de autonomía aprobados en 1932 y 1936 para Cataluña y el País Vasco fue posible en la primavera de 1979», ya que tanto «el ministro Fontán» como «los máximos representantes del PNV y de la Minoría Catalana, así como el entonces Presidente de la Generalitat, Sr. Tarradellas, dieron su aprobación a ello». ²⁴ Para Cruz Atienza, este era un

hecho histórico poco conocido y que de haberse llevado a cabo habría evitado todas las tensiones y desconcierto producido en el desarrollo autonómico cuyas consecuencias llegaron hasta la dimisión del propio presidente del Gobierno, que más tarde ha sumido a UCD en una crisis de grandes dimensiones. Los Estatutos de 1932 para Cataluña y 1936 para el País Vasco, restituidos, aún provisionalmente, hubieran permitido conducir el proceso autonómico con mayor serenidad y disponer del tiempo para crear las estructuras –tanto legislativas como ejecutivas– para asumir sus competencias en condiciones de eficacia, y no solo para el País Vasco y Cataluña, sino también para el resto de los distintos territorios. ²⁵

No comprendía, por tanto, que este acuerdo, que en su opinión «habría representado un desarrollo autonómico sin tensiones», fuese rehusado por el entonces Presidente del Gobierno, «a no ser por el temor de que este enorme éxito político lo recogiera el ministro Fontán, que venía con cierta aureola de presidenciable por su gestión en el Senado». ²⁶

Suposiciones al margen, lo cierto es que los borradores se llevaron al presidente Suárez, que los retuvo en su despacho ante la opinión de quienes, desde el propio partido del Gobierno, entendían que aquello suponía privilegiar a unas autonomías frente a otras. ²⁷ Se pensaba igualmente, y con esa intención los había redactado Fontán, que la fórmula propuesta equivalía a «reconocer algo de la legalidad republicana poniéndolo bajo el amparo de la Corona», ²⁸ lo que en la práctica suponía actuar al margen del marco constitucional recién aprobado ²⁹ y, en última instancia, a relegar a un segundo plano los respectivos proyectos de Estatutos que los parlamentarios vascos y catalanes habían registrado en el Congreso a finales de 1978, con la consiguiente reprobación de lo pactado por los propios miembros de la UCD vasca y catalana en el ámbito de sus correspondientes Asambleas. ³⁰ Tras consultarlo con algunos ministros, Suárez decidió «congelar» el plan de Fontán, indicándole que no lo sometiera al Consejo de Ministros. ³¹ En opinión del presidente, era preferible negociar directamente con los parlamentarios y partidos interesados. ³²

En una extensa entrevista concedida años después a la revista *Anuario de Historia de la Iglesia*, Fontán afirmó que «un compañero de gabinete, entonces ministro de la Presidencia», le aseguró en el curso de una conversación mantenida en torno a 2003 que «se había cometido un error no haciendo caso a [su] propuesta». ³³ Fontán le repuso, tal como creía hasta ese momento, que «la negativa había sido de otro colega de gobierno». ³⁴ Pero su interlocutor le confirmó que había sido él quien recomendó que no se aceptara su propuesta. ³⁵ Pasado el tiempo, reconocía que habría encauzado mejor la cuestión autonómica. ³⁶

Aunque Fontán no mencionó expresamente ningún nombre, cabe presuponer que la persona contraria a su plan fue José Pedro Pérez-Llorca. ³⁷ Era él, y no José Manuel Otero





Novas, quien ocupaba la cartera de Presidencia en el momento en que Fontán formuló su propuesta autonómica.³⁸ Esta suposición encajaría además con las dos posturas que, al hilo de sus proyectos, se suscitaron de manera inmediata en el seno de UCD. La prensa calificó esta división como una disputa entre los «pactistas» y los «constitucionalistas».³⁹ Mientras que los primeros, entre los que se incluía Fontán, se inclinaban por una lectura política de los proyectos de Estatutos, mostrándose proclives a negociar; los segundos eran partidarios de una interpretación jurídica, anteponiendo la Constitución a la hora de fijar un acuerdo. Junto a Fontán se alinearon los también ministros Joaquín Garrigues-Walker, Luis González Seara, Jaime García Añoveros e Íñigo Cavero, además de los diputados Miguel Herrero y Pío Cabanillas. Por su parte, Fernando Abril Martorell y Rafael Arias-Salgado eran de la opinión de Pérez-Llorca.

La publicación, a finales de junio de 1979, de los motivos de desacuerdo contribuyó a escenificar las diferencias existentes en UCD. Las objeciones planteadas en ambos casos –18 en el vasco y 17 en el catalán– se formulaban sobre el respeto a una serie de principios inviolables. Pero el hecho de que se extendieran sobre gran parte del articulado hizo que se interpretaran como una enmienda a la totalidad. No tardaron, por ello, en surgir voces entre los «pactistas» tildando de inoportunos unos documentos que no parecían conducir al diálogo. Así, por ejemplo, Fontán, en un informe elaborado por él mismo, calificó los motivos presentados a propósito del proyecto de Estatuto catalán como «hartos generales», carentes de «fundamento en la postura de UCD» y «sin gran consistencia jurídica en algunos aspectos».⁴⁰ En esta tesitura, la acusación de que los motivos de desacuerdo hubieran sido filtrados a la prensa por miembros de su gabinete y el inicio de las conversaciones de Suárez

con Carlos Garaicoetxea, le llevaron a meditar la dimisión.⁴¹

Amago de dimisión

Ante las últimas desavenencias creadas por los motivos de desacuerdo, el Presidente del Gobierno optó por reconducir personalmente la negociación autonómica. Así, a la discusión parlamentaria en el seno de las ponencias, se sumaron las mantenidas de forma paralela por Suárez y los líderes vasco y catalán, por un lado, y sus respectivos asesores, por otro. La marginación de Fontán en todas estas conversaciones, y el protagonismo en su defecto de Pérez-Llorca, fueron notorios. Aunque siguió el proceso desde cerca, su margen de actuación como ministro del ramo fue muy limitado y comparativamente menor, si se tiene en cuenta su cargo, que el de diputados como Alberto Oliart y Sebastián Martín Retortillo, o el de Rafael Arias-Salgado, secretario general de UCD.

Los medios de comunicación se hicieron eco de esta situación.⁴² A principios de julio de 1979, José Oneto, antiguo redactor del diario *Madrid* y director entonces de *Cambio 16*, analizaba los efectos que la discusión de los Estatutos vasco y catalán estaba produciendo en UCD, y particularmente en Fontán.⁴³ El periodista daba por hecho que la crisis se resolvería mediante un reajuste ministerial. En este sentido, afirmaba que Fontán había estado a punto de dimitir y que había sido precisamente el lehendakari vasco, con sus declaraciones tras su primer encuentro con Suárez, el que lo había evitado. Igualmente clave en la resolución de la crisis, según Oneto, había sido la entrevista que Suárez había mantenido con Fontán el día 25 de junio.⁴⁴

Fontán publicó una carta abierta en el siguiente número de la revista desmintiendo que tanto UCD como el Gobierno le estuviesen marginando.⁴⁵ Sin entrar a valorar el modo en





que se le había descrito, achacaba las discrepancias al sano pluralismo del partido. Los motivos de desacuerdo, en consecuencia, no debían verse como un síntoma de división interna, sino como una prueba inequívoca de que UCD era capaz de llegar a un acuerdo salvando cualquier diferencia.⁴⁶ Fontán puntualizaba, asimismo, que la discusión del tema autonómico había tenido lugar en el ámbito interno del partido. Exculpaba por ello al Gobierno de toda responsabilidad, máxime cuando la negociación debía pasar fundamentalmente por el Parlamento. De ahí que, en sentido estricto, no le correspondiera a ningún ministerio, ni siquiera al de Administración Territorial, los Estatutos de Autonomía. Estos se aprobarían cuando así fuera dispuesto sin que el Gobierno, por respeto a su misma independencia, pudiese intervenir más que para verificar que se ajustaban a la legalidad vigente. Insinuar cualquier otra cosa solo contribuía a sembrar confusión en un asunto tan capital como la estructura territorial del Estado.

Aunque Fontán se esforzara en preservar la imagen del Gobierno, lo cierto es que su departamento sí que gozaba de plenas atribuciones en materia autonómica, tal como reconocía el decreto que aprobaba su creación.⁴⁷ La existencia, entre sus papeles, de varios borradores de cartas de dimisión confirma, además, los rumores que apuntaban a esta posibilidad.⁴⁸ Aunque no están fechados, todos ellos remiten a la publicación de los motivos de desacuerdo. En concreto, a tenor de su contenido, Fontán decidió dar este paso tras la reunión del grupo parlamentario celebrada en Moncloa el sábado 23 de junio.

Su renuncia, comenzaba señalando, no era una reacción en caliente sino una decisión largamente meditada. Al hacerla pública, quería evitar convertirse en un estorbo. Consideraba que los motivos de desacuerdo podían ser útiles mientras no fuesen una excusa para huir de la negociación.⁴⁹ Él, por su parte, se ofrecía

para cualquier gesto concreto u operación de mayor calado que pudiera poner fin a los problemas vasco y catalán.⁵⁰ Fontán no olvidaba, por último, el resto de atribuciones que tenía encomendado su ministerio: la Administración Local y la implantación de los regímenes preautonómicos. Pero pensaba que ambas cuestiones, de cierta entidad, debían ser atendidas por alguien con un perfil curricular y una orientación política distintos de los suyos.⁵¹

Fontán, pese a todo, no llevó a efecto su dimisión. No consta el contenido de la conversación mantenida con Suárez el 25 de junio a la que se refería en su artículo José Oneto, aunque está claro el alcance que tuvo. Suárez consiguió atajar una posible crisis ministerial tres meses después de haber nombrado Gobierno. A la vuelta de los años, Fontán reconoció que su condición de ministro quedó evidentemente devaluada con la congelación de sus proyectos; «pero había que aceptarlo, porque yo debía ser un ministro disciplinado, sobre todo cuando entonces lo principal, igual que ahora, era asegurar la unidad del Gobierno».⁵² En adelante, su papel se vio restringido a cuestiones de tipo administrativo relacionadas con los traspasos de competencias. Inmerso en esta labor, que él mismo inspiró entonces, fueron la negociación del Estatuto gallego y, sobre todo, los resultados del referéndum andaluz de febrero de 1980, los que precipitaron su salida definitiva del Gobierno.

El aspecto técnico de la política autonómica

Los primeros traspasos de competencias se habían efectuado al poco de crearse las preautonomías. En este sentido, Cataluña y el País Vasco iban a la cabeza, aun a riesgo de que la recepción de servicios por parte de ambas se solapara con la consolidación de sus órganos de Gobierno. Parecía preciso, por tanto, en primer lugar, armonizar estas dos fases de modo que no solo se evitaran desajustes sino que pu-





diera crearse un modelo aplicable posteriormente al resto de regiones.

Bajo esta premisa, Fontán dio continuidad a lo ya realizado en materia de transferencias. Aunque en la mayor parte de los casos se trataba de facultades de gestión, y no de poderes normativos en sentido estricto, confiaba en que el hecho de llenar de contenido a las preautonomías contribuyera a su desarrollo. Así, a partir de septiembre de 1979, y hasta su salida del Gobierno en mayo del año siguiente, el proceso de traspaso de competencias experimentó un fuerte impulso. De su mano, se aprobaron durante este periodo un total de once Reales Decretos por los que se conferían competencias a doce entes preautonómicos en las siguientes diez materias: Actividades Molestas, Urbanismo, Agricultura, Ferias Interiores, Turismo, Transportes, Administración Local, Cultura, Sanidad y Trabajo.⁵³

Tras su paso por el ministerio, se habían efectuado traspasos a todos los entes preautonómicos, salvo a Castilla y León. De las materias transferidas, solo Turismo, Urbanismo e Interior (Administración Local) habían alcanzado a todas las preautonomías, mientras que Industria y Trabajo eran competencia exclusiva de Cataluña y el País Vasco.⁵⁴ Precisamente en relación a estas dos últimas, se encontraban en curso de estudio nuevas solicitudes de traspasos en materias que afectaban a once ministerios, así como diversas propuestas para eliminar posibles duplicidades de gestión en el seno de la Administración Central. Con el resto de entes preautonómicos, la intención era homogeneizar el cuadro de competencias existente en todos ellos, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada región. Por ejemplo, respecto a Agricultura, «una región puede tener interés en materia de montes y otra en capacitación y extensión agraria; el tema del turismo puede ser vital en unas regiones y en otras tal vez se trata de una actividad poco importante, etc.»⁵⁵

A medida que se intensificaron los traspasos, desde el ministerio se tuvo una idea más precisa de lo que significaba descentralizar el poder del Estado. Como método de trabajo habitual, el equipo dirigido por Fontán fue recogiendo comentarios e indicaciones al hilo de las reuniones de trabajo mantenidas con los representantes de los ministerios afectados. Este acopio de material sirvió para elaborar informes. Uno de ellos, realizado por la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos en abril de 1980, planteaba una serie de rectificaciones en la política autonómica llevada a cabo hasta entonces.⁵⁶ Su contenido permite hacerse una idea de las dificultades de este proceso y de las posibles soluciones que cabía aplicar en adelante.

El factor tiempo era la primera consideración general en la que incidía el informe. Así, hacía notar que los errores que se cometieran en este proceso serían más difíciles de corregir debido a la velocidad que había adquirido el proceso autonómico. Se aludía al ejemplo de otros países como Italia o Inglaterra, donde la etapa de examen y estudio había precedido con mucho a la efectiva puesta en práctica de una descentralización. En España, en cambio, la sucesión de acontecimientos conducía previsiblemente a que «en un plazo de tres años a partir del presente van a estar constituidos y funcionando buena parte de los órganos de gobierno de los territorios autónomos, lo que obliga a establecer un plan global, meditado y coherente por parte de los poderes que actualmente desarrollan las funciones a transferir».⁵⁷ De lo contrario, la improvisación y las presiones de unas regiones deseosas de recibir competencias podrían originar graves consecuencias, «tanto por el peligro de desarticulación entre las diversas Administraciones Públicas como por los roces e incluso enfrentamientos de unas Comunidades con otras y con el Gobierno del Estado».⁵⁸





No parecía, sin embargo, que ese programa hubiera comenzado siquiera a esbozarse. No tanto por la novedad del Estado autonómico, sino más bien por la ausencia de unos cauces específicos para acometer esa tarea desde una perspectiva global. Esta era la principal sensación experimentada por los responsables de la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos. Su labor de mediación entre los departamentos ministeriales y los órganos de gobierno autonómicos les había llevado a constatar las dificultades para hacer comprender la necesidad de adoptar una postura al más alto nivel, impregnada de un mínimo sentido de Estado. Por ello juzgaban imprescindible

centralizar en un solo órgano la capacidad de decisión y responsabilidad a nivel político, ostentando la representación del Gobierno frente a los órganos superiores de las Comunidades Autónomas, con objeto de dar una unidad de criterio en el desarrollo de la política autonómica, lo que tendría como consecuencia, además, evitar la quiebra de autoridad, política y moral, que supone continuar con la actual situación que tiende a resolver coyunturalmente los problemas al socaire de las presiones e intereses presentes en cada momento concreto. Por otra parte este órgano debe actuar de cara a la propia Administración del Estado investido de la suficiente autoridad para coordinar la pluralidad de funciones convergentes en el proceso de remodelación de las instituciones públicas.⁵⁹

Ese órgano debía ser el Ministerio de Administración Territorial, con el que debía actuar estrechamente unida la Comisión de Coordinación Interministerial, presidida por el titular de este departamento. De ahí que las propuestas incluidas en el informe aspirasen a potenciar su papel. Tal como estaba concebido el Ministerio, sin embargo, resultaba imposible alcanzar ese objetivo por varias razones. En primer lugar, por la carencia de previsiones y estudios, que hacía ir a remolque de los acontecimientos y en función de la presión que ejerciera cada Comunidad Autónoma o preautonomía. En segun-

do término, por las discrepancias existentes en los propios departamentos ministeriales sobre el alcance de las transferencias. Había también dificultades a la hora de concretar los medios personales y materiales a transferir, como consecuencia de no existir un planteamiento global por parte de la Administración, y faltaba, sobre todo, un criterio unitario y preciso, provocando que, en ocasiones, se actuase «descoordinadamente entre las diversas instancias político-administrativas, como ha podido apreciarse en el referéndum andaluz».⁶⁰

En consecuencia, se proponía un nuevo esquema organizativo basado en tres tipos de órganos: la Comisión de Coordinación Interministerial, con unas Subcomisiones especializadas por áreas o materias; Grupos de Trabajo Sectoriales y las Comisiones Mixtas de Transferencias.⁶¹ El primero de estos órganos concernía a la Administración del Estado, mientras que los otros dos tenían un carácter mixto y, en el caso del tercero además, paritario.⁶²

Como ponía de manifiesto el informe, toda esta tarea de gestión fue simultánea al proceso autonómico. Fontán quedó pronto marginado de cualquier discusión al respecto, pero su paso por el Ministerio coincidió con el deseo de emulación que, a rebufo de Cataluña y el País Vasco —las primeras Comunidades en obtener su Estatuto—, se desató en el resto de regiones, principalmente en Galicia y Andalucía, su comunidad natal. Aunque escapa a este estudio, su presencia en el cargo le llevó a ser testigo igualmente de los intentos de UCD de encauzar las demandas autonómicas a través del artículo 143, que él mismo procuró secundar, así como de las iniciativas de algunas provincias, como Santander, Logroño y Asturias, entre otras.

Conclusiones

El repaso a la ejecutoria ministerial de Antonio Fontán pone de manifiesto las diferen-





cias existentes en UCD a la hora de construir el Estado autonómico. Como resultado, estas discrepancias se trasladaron al Gobierno encabezado por Adolfo Suárez. En este sentido, se puede afirmar que la inexistencia de unas directrices en materia autonómica refleja la dificultad de poner de acuerdo a los tres niveles que operaron en todo momento en el seno de la formación centrista: el propio Suárez; el Consejo de Ministros, con los líderes de cada una de las familias ideológicas; y los dirigentes provinciales y regionales que conformaron el aparato del partido. Junto con las demandas de democratización interna reclamadas por el sector «crítico» con ocasión del II Congreso, fue en este aspecto donde más quedaron patentes estas dificultades.

Como se ha visto, Fontán trató de encauzar el proceso autonómico mediante la restitución provisional de los Estatutos de Autonomía aprobados durante la II República. Llegó a contar para ello con la conformidad de los representantes del PNV y de la Minoría Catalana, así como del entonces Presidente de la Generalitat, Josep Tarradellas, que respaldaron el proyecto. Elías Cruz Atienza, Director General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos, viendo el posterior discurrir del proceso autonómico, lamentaba el rechazo al plan de Fontán. Una hipotética restitución de dichos Estatutos, pensaba,

habría evitado el tener que redactar apresuradamente unos Estatutos donde la interpretación «a gusto del consumidor», en muchos de sus artículos, ha supuesto la necesidad de la LOAPA, y hubiera permitido sin prisas el estudio de un mapa más racional, no condicionado a los deseos de algunos políticos locales.⁶³

En relación precisamente con la LOAPA, Cruz Atienza confesaba que el daño infringido a España por las prisas de Suárez era muy grande a tenor de los visos de inconstitucionalidad que amenazaban su entrada en vigor. Con inde-

pendencia de cómo se había gestionado el referéndum andaluz, las notas criticaban duramente la labor de Suárez, al que se culpabilizaba de la errática marcha del proceso autonómico:

Algunos piensan que este loco proceso fue todo un plan premeditado contra el entonces presidente del Gobierno [...].

Yo me inclino a pensar que todo ello sucedió por incapacidad, por aceptar soluciones improvisadas sin conocimiento del problema, por querer monopolizar las decisiones al calor del poder principal, por no consultar con los departamentos que tenían la responsabilidad, por no leerse los informes que se hicieron, por marginar a expertos dependientes del ministerio de Administración Territorial [...], en definitiva, por la improvisación y el personalismo de quienes cuando llegan al poder creen ser los omnipotentes césares y que sus rústicas soluciones son la única verdad.⁶⁴

Fueran o no justas estas críticas, lo cierto es que, tras la salida de Fontán del Gobierno, los responsables del Ministerio —pasados los sustos andaluz y gallego, y a la espera de la LOAPA— parecían haberse convencido de la necesidad de racionalizar el proceso. Esa era la principal conclusión de un informe en el que se analizaba en detalle la política autonómica llevada a cabo hasta entonces.⁶⁵ Para los autores del informe, no quedaba otra que concienciar a todos los estamentos administrativos de la irreversibilidad del proceso autonómico. Lo consiguieran o no, parece claro que esta última premonición sí se cumplió al pie de la letra. De la apuesta autonómica ideada por Antonio Fontán no cabe decir lo mismo.





EXPEDIENTE

Jaime Cosgaya García

FUENTES

Archivo Central de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (ACSEAP).

Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN), Archivo Antonio Fontán Pérez (AFP).

BIBLIOGRAFÍA

BLANCO VALDÉS, Roberto. *El laberinto territorial español: del cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Alianza, Madrid, 2014.

CASAS, Santiago, «Conversación en Madrid con Antonio Fontán», *Anuario de Historia de la Iglesia*, 15, 2006, pp. 356-357.

COSGAYA GARCÍA, Jaime, «Replantear la política autonómica. Un informe de la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos», en SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro, BALADO INSUNZA, Francisco M., (coords.), *De la institución a la identidad: Nacionalismo en la España de las Autonomías*, UNED, Madrid, 2018, pp. 107-127.

FONTÁN, Antonio (1923-2010), *Una biografía política*, EUNSA, Pamplona, 2020.

FONTÁN MEANA, Antonio, (ed.), *Claves para entender a don Antonio Fontán*, Fundación Marqués de Guadalcanal, Madrid, Navidad de 2010.

FUSI AIZPURÚA, Juan Pablo, «El desarrollo autonómico», en TUSELL, Javier, SOTO, Álvaro, (eds.), *Historia de la transición (1975-1986)*, Alianza, Madrid, 1996, pp. 444-464.

GRANJA, José Luis; BERAMENDI, Justo; ANGERA, Pere, *La España de las nacionalismos y las autonomías*, Síntesis, Madrid, 2001.

LAMELAS, Antonio, *La Transición en Abril: biografía política de Fernando Abril Martorell*, Ariel, Barcelona, 2004.

PELAZ LÓPEZ, José Vidal, *El Estado de las Autonomías. Regionalismos y Nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*, Actas, Madrid, 2002. (dir.), *El Estado y las Autonomías: treinta años después*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2011.

PÉREZ HERRERA, Gema, *José Pedro Pérez Llorca. Una biografía política*, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.

«Los meses clave del Estatuto de Cataluña: su negociación y tramitación en 1979», en *Historia del Presente*, en este mismo número.

La Unión de Centro Democrático y la negociación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña (1978-1979), trabajo fin de Máster (inédito), Universidad de Navarra, 2013.

SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro, *Nación y nacionalismos en la España de las autonomías*, Boletín Oficial del Estado (BOE), Madrid, 2018.

YSÀS, Pere, «El estado de las autonomías: orígenes y configuración», en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, (ed.), *Actas del III Simposio de Historia Actual. Logroño, 26-28 de octubre de 2000*, Gobierno de La Rioja, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 2002, pp. 101-125.

NOTAS

¹ Entrevista con Antonio Fontán Pérez, Madrid, 15-10-2007.

² Al día siguiente de su nombramiento, Fontán se entrevistó con funcionarios del anterior Ministerio Adjunto para las Regiones con el fin de dotar a su departamento de un mínimo organigrama. Este estuvo listo a finales de abril. Se establecieron dos direcciones generales: una de Cooperación con los Regímenes Autonómicos y otra de Administración Local. Fontán nombró para la primera a Elías Cruz Atienza, colaborador suyo en los comienzos de la FPDyL; y a Vicente Capdevila Cardona para la segunda. El Ministerio se instaló en el edificio que anteriormente había ocupado el de Sanidad y Seguridad Social.

³ «Un Estado que se llama España», *El País*, 13-04-1977, p. 9.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ AGUN, AFP, sign. I41.2.1.3314.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Cfr. Casas, 2006, pp. 356-357; y entrevista con





- Antonio Fontán Pérez, Madrid, 15-10-2007.
- ¹⁹ Véase, entre otros, Fusi Aizpurúa, 1996, p. 457.
- ²⁰ AGUN, AFP, sign. 141.6.1.3.2.7.1.1.
- ²¹ *Ibid.*, p. 1.
- ²² *Ibid.*
- ²³ Casas, 2006, p. 356.
- ²⁴ AGUN, AFP, sign. 141.6.1.4.1.1.1.9.1. Por las alusiones a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómica (LOAPA), cabe situar la elaboración de estas notas en torno a 1982, como fecha más remota.
- ²⁵ *Ibid.*
- ²⁶ *Ibid.*
- ²⁷ Cfr. Casas, 2006, p. 356.
- ²⁸ *Ibid.*
- ²⁹ Cfr. Fusi Aizpurúa, 1996, p. 457.
- ³⁰ Cfr. Lamelas, 2004, p. 264.
- ³¹ Entrevista con Antonio Fontán Pérez, Madrid, 15-10-2007.
- ³² *Ibid.*
- ³³ Casas, 2006, p. 357.
- ³⁴ *Ibid.*
- ³⁵ *Ibid.*
- ³⁶ *Ibid.*
- ³⁷ Cfr. Pérez Herrera, 2020. De acuerdo con el testimonio de Pérez-Llorca, la negativa a los planes de Fontán —a quien valoraba como hombre de consenso, pero no de confrontación— partió de los propios nacionalistas vascos. Ese carácter explicaba que no hubiese planteado resistencia alguna al no salir su propuesta. Como Ministro de Presidencia, Pérez-Llorca acabó participando en la negociación autonómica por encargo personal de Suárez.
- ³⁸ Cfr. Fontán Meana, 2010, p. 35. Aun ignorando que fuese la persona a quien Fontán achacase erróneamente el rechazo a sus planes, la confusión con Otero Novas puede deberse a que fue ministro de Presidencia entre 1977 y 1979, en el anterior Gobierno presidido por Adolfo Suárez. En el siguiente, en el que coincidió con Fontán, pasó a desempeñar la cartera de Educación.
- ³⁹ Cfr. Oneto, José, «La crisis», *Cambio 16*, 395, 1-7-1979, p. 19.
- ⁴⁰ AGUN, AFP, sign. 141.6.1.4.1.14.9.2. A juicio de Fontán, carecía de sentido invocar la Constitución para impugnar la asunción de unas competencias que la propia Carta Magna autorizaba. Entre otras, las referidas a seguridad ciudadana. Desde el momento en que la Constitución autorizaba la existencia, por ejemplo, de policías autonómicas, no se podía sostener que la seguridad pública era materia exclusiva del Estado. «Salvo que dichas policías —como señalaba Fontán— se dediquen al noble arte de los bolillos, claro está», (*Ibid.*).
- ⁴¹ Cfr. AGUN, AFP, sign. 141.2.1.3314. Fontán escribió a Suárez desmintiendo que la filtración hubiera partido de su Gabinete. Ese mismo día, 22 de junio de 1979, Suárez recibió por vez primera en la Moncloa a Carlos Garaicoetxea, que había sustituido a Ramón Rubial al frente del Consejo General Vasco tras las elecciones municipales del 3 de abril.
- ⁴² Cfr. Romero, Emilio, «Trampa para elefantes», *Informaciones*, 27-6-1979, p. 3.
- ⁴³ Cfr. *op. cit.* El artículo enumeraba varios detalles reveladores, a juicio del autor, de la escasa representatividad de Fontán. Entre otros, las citadas acusaciones de filtración de los motivos de desacuerdo al Estatuto catalán, y la nula incidencia legal que había tenido el decreto de incompatibilidad por el que se obligaba a Garaicoetxea a renunciar a su condición de diputado foral de Navarra.
- ⁴⁴ *Ibid.*
- ⁴⁵ Cfr. «Ni UCD ni el Gobierno me tratan tan mal», *Cambio 16*, 397, 15-7-1979, p. 23.
- ⁴⁶ *Ibid.*
- ⁴⁷ Cfr. Real Decreto 999/1979 de 27 de abril, *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 3-5-1979, pp. 9985-9986.
- ⁴⁸ AGUN, AFP, sign. 141.2.1.3314. Se han conservado tres borradores de cartas de dimisión. Apenas contienen diferencias reseñables entre sí.
- ⁴⁹ *Ibid.*
- ⁵⁰ *Ibid.*
- ⁵¹ *Ibid.*
- ⁵² Entrevista con Antonio Fontán Pérez, Madrid, 15-10-2007.
- ⁵³ Cfr. Instituto de Estudios de Administración Local, *Legislación preautonómica*, Servicio de Publicaciones (Ministerio de Administración Territorial), Madrid, 1980, pp. 809-810. Por cuestiones de edición, quedaron fuera de este volumen los Reales Decretos 278/1980 y 466/1980 de 25 de enero y 29 de febrero de 1980, respectivamente.





EXPEDIENTE

Jaime Cosgaya García

⁵⁴ *Ibid.*, Cuadro I, p. 802.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 813-814.

⁵⁶ Cfr. AGUN, AFP, sign. 141.6.1.4.1.4. Para un análisis en profundidad de este informe, véase Cosgaya García, 2018.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, p. 14.

⁶³ AGUN, AFP, sign. 141.6.1.4.1.1.9.1, p. 1.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 4. Cruz Atienza criticaba que la alternativa a la propuesta de Fontán hubiese sido el decreto de incompatibilidades aprobado en Consejo de Ministros el 8 de junio de 1979, por el que el Presidente del Consejo General Vasco, Carlos Garaicoetxea, no podía simultanear este cargo con el de miembro del Parlamento Foral Navarro. En su opinión, el único propósito de este decreto había sido el de «indisponer» al lehendakari con el ministro.

⁶⁵ Cfr. ACSEAP, caja 3393, exp. 24. Pese a no estar fechado, el contexto al que remite permite darlo en torno a mediados de 1980.

