



Antonio Fontán y el proceso autonómico: una hoja de ruta desestimada

Descripción

El 6 de abril de 1979 Adolfo Suárez dio a conocer su cuarto gobierno. En él figuraba Antonio Fontán como ministro de Administración Territorial. Tras presidir el Senado durante la legislatura constituyente, pasaba a formar parte del ejecutivo. Su inclusión resultaba lógica. Había sido elegido diputado por Madrid en las elecciones de marzo, las segundas democráticas, a las que había concurrido como número 3 de la lista de UCD. Era pública, ya entonces, la enfermedad de Joaquín Garrigues-Walker, su principal socio político y referente liberal de la coalición centrista, a quien Suárez no obstante mantuvo en el Consejo de Ministros como Adjunto a la Presidencia, pero sin funciones ejecutivas. Rodolfo Martín Villa, titular de Interior hasta ese momento, había sugerido a Suárez desligar las funciones de Orden Público de las propiamente administrativas, toda vez que existían los denominados «entes preautonómicos» y que la aprobación, y posterior promulgación, de la Constitución hacían inaplazable la descentralización del Estado. La idea era que este nuevo ministerio, que reemplazaría al anterior Ministerio para las Regiones, fuera acompañado de una Vicepresidencia política. Pero esta última propuesta no cuajó al asumir esa función Fernando Abril Martorell. Se buscaba, en cualquier caso, un ministro y Fontán era uno de los candidatos para cumplir con la cuota debida a la «familia» liberal de UCD.

Así lo reflejó la prensa los días previos. Las quinielas le situaban en Cultura o Educación, pero la negativa de Óscar Alzaga hizo que finalmente le correspondiera la citada cartera de Administración Territorial. A su favor jugaron, sobre todo, las buenas relaciones establecidas al frente de la Cámara Alta con los representantes nacionalistas, tanto vascos como catalanes. En sus primeras declaraciones como ministro, realizadas el mismo día 6 a la agencia Europa Press, Fontán señaló precisamente este detalle como uno de los motivos por los que estimaba que Suárez le había ofrecido el cargo. De igual modo, aludió al «hecho de ser un político de UCD con una comprensión del problema de la diversidad y de la riqueza que representa la pluralidad de nuestro país». No en vano había nacido y vivido fuera de Madrid, había abordado en diversos artículos periodísticos el papel de las provincias en la vida española y, como miembro de la Comisión de Estudios del Príncipe, había hecho hincapié en que el ya Rey recibiera clases de catalán. Suárez pensó igualmente en Fontán para Defensa, pero la duda de cómo sería recibido en los medios militares el antiguo director del diario *Madrid* le llevó a descartar esta opción.

La tarea que aguardaba a Fontán no era ciertamente fácil. A su departamento le correspondía desarrollar el Estado autonómico, uno de los principales retos que tenía por delante el Gobierno una vez finalizada la etapa constituyente. En este sentido, el texto aprobado finalmente se había

decantado por generalizar 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. De hecho, algunas provincias, como Santander, en abril de 1979, y Logroño, en octubre del mismo año, no tardaron en expresar su deseo de separarse del ente preautonómico en el que habían sido incluidas (Castilla y León) con el fin de erigirse en comunidades uniprovinciales. Existía el riesgo de que el proceso autonómico se desbordase dando origen a una «balcanización» del país. Poco ayudaba, en este sentido, el hecho de que las dos vías previstas en la Constitución, los artículos 143 y 151, se interpretasen como un elemento discriminatorio, cuando ambas desembocaban en el mismo techo competencial.

A todo ello se unía el problema del nacionalismo vasco, acuciado por el terrorismo. Pese a que las disposiciones adicionales reconocían los derechos históricos de los territorios forales, el Partido Nacionalista Vasco había adoptado una postura abstencionista en el referéndum de diciembre de 1978, evitando pronunciarse a favor de la Constitución. Se imponía, pues, como primera tarea política, restablecer el diálogo entre el Gobierno y las instituciones y partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco, especialmente con el pnv. En el momento de tomar posesión de su cargo, Fontán se encontraba además con que tanto la Asamblea de Parlamentarios Vascos como su homóloga catalana habían presentado sus respectivos proyectos de Estatutos. Aunque su correspondiente tramitación se retrasara por la disolución de las cámaras y posterior convocatoria de elecciones, el Gobierno los había examinado, advirtiendo en ambos numerosos preceptos inconstitucionales. Una reacción semejante se había producido en el seno de UCD, que había hecho públicos por su parte los motivos de desacuerdo con ambos proyectos.

En este contexto, y con la obligación de tener que dar forma a un ministerio de nueva creación —con lo que ello suponía en cuanto a organización interna, relación con otros departamentos, dotación económica y sede—, Fontán trazó un programa de actuación orientado a ganar tiempo, de modo que el proceso autonómico se llevara a cabo ordenadamente y sin prisas. No era partidario, recién aprobada la Constitución, de empezar a discutir los Estatutos de Cataluña y del País Vasco, ya que la precipitación, a su juicio, provocaría un efecto contagio que el Gobierno difícilmente podría controlar. La institucionalización de las autonomías, en virtud de la operación histórica que representaba, requería por el contrario otro tempo. Uno que al menos permitiese un «momento de calma» para perfilar una hoja de ruta antes de tomar cualquier decisión.

Fontán expuso las líneas maestras de su programa en una carta dirigida al presidente Suárez el 14 de mayo de 1979. En ella incidía, en primer lugar, en la necesidad de contar, tanto a nivel de Gobierno como de partido, con «un criterio político» sobre la cuestión autonómica, de tal forma que lo que se decidiera pudiera ser explicado —y a su vez entendido— «a los seis millones de catalanes y a los dos millones de vascos, pero también a los otros veintiocho millones de españoles». No se trataba de una cuestión menor sino de un tema al que la Constitución, por un lado, y el programa electoral y de gobierno de UCD, por otro, «nos emplazan en una especie de cita con nuestra responsabilidad y con la historia». Por este motivo, apelaba a «tomar altura para contemplar todo el panorama» a la hora de fijar ese criterio.

Fontán afirmaba que no era propio «de la seriedad del Gobierno ni de la responsabilidad política de los mismos partidos y líderes vascos y catalanes, a estas alturas, convertir en cuestión de vida o muerte dos o tres meses más o dos o tres meses menos. Habrá que reunirlos, juntos, al máximo nivel a unos y otros, y pedirles que lleguen a un consenso, con nuestro arbitraje y presencia, como

Gobierno que convoca, o sin él; siempre, en todo caso, presentes la UCD vasca y la coalición centristas-UCD de Cataluña». El tenor literal de la carta no aclara si la conveniencia de alcanzar ese acuerdo concernía a las respectivas asambleas de parlamentarios o únicamente a los principales representantes del nacionalismo vasco y catalán. Por lo planteado unas líneas más adelante, parece apuntar a que tanto unos como otros estuvieran conformes con que sus respectivos estatutos se negociaran dentro de un orden y no simultáneamente.

De hecho, la primera consideración que Fontán hacía a Suárez sobre el proceso autonómico subrayaba la imposibilidad de atender al mismo tiempo los dos Estatutos, tanto por razones 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». 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 un pretexto «por miedo a la violencia que allí opera, y no existe más que potencialmente en Cataluña». Tampoco resultaba prudente, dado que el proyecto vasco apuntaba a techos más altos. Siendo inconstitucionales los dos en no pocos artículos, lo era más visiblemente este último. 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».

A diferencia de Cataluña, donde el restablecimiento de la Generalitat no daba pie a otros gestos que otorgasen la iniciativa al Gobierno, sí cabía plantear varias medidas en ese sentido en relación al País Vasco. Fontán proponía tres. Primero, «restablecer los conciertos con Vizcaya y Guipúzcoa». 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 Tribunal Constitucional, por este». A su juicio, esa adaptación era perfectamente factible, ya que «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». «Si hay acuerdo político —aseguraba—, se puede hacer en una semana». Como consecuencia de lo anterior, Fontán proponía por último, en tercer lugar, «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 cómo la Generalidad provisional ha sido colocada en el lugar de la Generalidad estatutaria».

Fontán estaba convencido de que todas las fuerzas políticas implicadas secundarían estos planes en mayor o menor medida. 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». De igual modo, el psoc se sumaría a este planteamiento «si se habla con ellos y no se le da como un hecho consumado en los periódicos». Las dudas podían surgir con Euzkadiko Ezkera, 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». En última instancia, Fontán pensaba que mientras que en el País Vasco no era previsible un cambio en la correlación de fuerzas en caso de elecciones al Parlamento autonómico, a celebrar una vez aprobado el nuevo 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».

Con todo, el restablecimiento del Estatuto vasco de 1936 no era únicamente una estrategia política con vistas a una posible convocatoria electoral. Como recalcaría con posterioridad a lo largo de los años, Fontán pensaba que la integración de las nacionalidades históricas dentro de la unidad del Estado —la cuestión autonómica, en definitiva— formaba parte, junto con la integración de izquierdas y derechas (elecciones parlamentarias) y de patronos y obreros (pactos de la Moncloa) del programa de reconciliación nacional en que debía consistir la transición. Estos tres acuerdos representaban lo que repetidas veces denominó «los tres pactos nacionales».

La carta dirigida a Suárez no señalaba nada a propósito del restablecimiento, también con carácter provisional, del Estatuto catalán de 1932, proyecto que Fontán mencionó en una entrevista concedida en 2006 a la revista *Anuario de Historia de la Iglesia* y al que la bibliografía al uso se ha referido habitualmente al repasar su ejecutoria ministerial.

Quizá esta omisión debiera atribuirse al hecho ya apuntado de que, tras el restablecimiento de la Generalitat, no había ningún plan alternativo que ofertar a Cataluña mientras esperaba a la discusión de su proyecto de Estatuto. Tampoco ha sido posible localizar, hasta la fecha, los correspondientes decretos leyes elaborados a iniciativa de Fontán en su archivo personal, pese a que él mismo asegurase en dicha entrevista haber conservado copia de ambos.

En este punto, y a falta de prueba documental, solo queda acogerse a la versión facilitada por él. De acuerdo con su testimonio, las modificaciones que había que introducir en los citados decretos leyes eran más gramaticales y semánticas que de fondo. Se presentaron al presidente, que los retuvo en su despacho ante la opinión de quienes, desde el partido, entendían que aquello suponía privilegiar a unas autonomías frente a otras. Se pensaba, igualmente, que la fórmula propuesta por Fontán se basaba en la legalidad republicana y no en la Constitución de 1978. Tras consultarlo con algunos ministros, fueron desestimados antes de llegar al Consejo de Ministros. Suárez le comentó a Fontán que no los llevara, convencido de que era mejor negociar directamente con los parlamentarios y partidos interesados.

Según reconociera Fontán en la entrevista citada anteriormente, «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». Fontán le repuso, tal como creía hasta ese momento, que «la negativa había sido de otro colega nuestro de gobierno». Pero su interlocutor le confirmó que había sido él quien recomendó que no se aceptara su propuesta. Visto a posteriori, pensaba que habrían encauzado mejor la cuestión autonómica. Aunque Fontán no mencionó ningún nombre expreso en estas declaraciones, cabe presuponer que la persona responsable del rechazo a sus proyectos fue José Pedro Pérez-Llorca, ministro de la Presidencia en el momento en que presentó su propuesta autonómica. Esta suposición encaja con el hecho de que fue Pérez-Llorca quien, junto a Suárez, llevó el peso por parte del Gobierno en la negociación de los Estatutos vasco y catalán. A la postre, él sería oficialmente el encargado de dirigir la política autonómica, primero como ministro de Relaciones con las Cortes, tras la dimisión de Manuel Clavero Arévalo, y más tarde, sustituyendo al propio Fontán en el Ministerio de Administración Territorial.

Evidentemente, la posición de Fontán quedó muy devaluada a raíz del rechazo experimentado por sus planes. Aunque no dejó de estar presente en la negociación autonómica, su margen de actuación 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. A lo largo del verano de 1979, y después de intensas jornadas que se prolongaron en muchos casos hasta la madrugada, el Gobierno llegó a un acuerdo sobre los Estatutos vasco y catalán. Ambos quedaron listos para ser sometidos a referéndum en octubre. El resultado positivo, en los dos casos, hizo que el 18 de diciembre de 1979 fueran promulgados y que, en cumplimiento de los pasos legales previstos, en marzo de 1980 se celebraran las primeras elecciones autonómicas en ambas comunidades.

El ejemplo del País Vasco y de Cataluña desató la urgencia en el resto de regiones por acceder a la autonomía. Pese a esta corriente más o menos generalizada, ucd seguía sin tener un criterio preciso sobre cómo resolver estas demandas. Solo a finales de 1979, y tras ver cómo la falta de acuerdo en materia autonómica era aprovechada por algunos dirigentes provinciales y regionales para actuar en función de sus propios intereses, surgieron voces dentro del partido que apostaban por reconducir el proceso autonómico de manera más racional. En enero de 1980, el comité ejecutivo de ucd difundió un documento en el que equiparaba el artículo 143 al 151 en cuanto a las cotas de autonomía que cabía alcanzar por ambas vías. Estaba en juego ahorrar, tanto al Estado como a los ciudadanos, el grave coste que la utilización masiva del artículo 151, en virtud de su celeridad y de las promesas de un mayor autogobierno, podía ocasionar al país. Desde el departamento dirigido por Fontán se elaboró un borrador de estatuto según el artículo 143 con la intención de hacer ver que a través de este mecanismo se podían establecer «las instituciones básicas de una autonomía regional: asamblea legislativa, consejo responsable ante esta asamblea e, incluso, en muchos casos, un tribunal de justicia independiente para los asuntos regionales».

El esfuerzo por desmitificar el artículo 151 llegó, sin embargo, demasiado tarde y el caso andaluz se encargó de demostrarlo. Fontán tuvo que defender al Gobierno después de que este quedara desacreditado por el referéndum de febrero de 1980. En declaraciones al diario *El País*, manifestó que el ejecutivo había actuado honestamente. A su juicio, los resultados demostraban que no había habido vencedores ni vencidos, «entre otras cosas porque no se ha cerrado ninguna puerta al futuro autonómico de Andalucía». Por el contrario, se acababa de abrir «una puerta política que la Constitución pone como eje de la vida española: el Parlamento». Fontán indicaba con ello la necesidad de alcanzar un pacto parlamentario para desarrollar el Estado autonómico, al tiempo que reconocía la incapacidad de ucd para liderar en solitario este proceso.

La marcha errática del proceso autonómico rebajó el liderazgo de Suárez dentro de ucd, obligándole, ante la presión de los «barones», a remodelar el Gobierno el 3 de mayo de 1980. Fontán fue sustituido por Pérez-Llorca. Su salida, en sentido estricto, fue un cese, ya que no presentó la dimisión. Pero trató de facilitársela de alguna manera a Suárez, a pesar de que este no se lo había comunicado, redactando varios borradores y, de un modo más amistoso, al terminar el último Consejo de Ministros al que asistió, bromeando con él a propósito del nombre de su sustituto, que Fontán conocía. Haciendo balance de su paso por el ministerio en las páginas del semanario *El Europeo*, Fontán se mostraba satisfecho por haber contribuido, «con su labor de restablecer las comunicaciones con los nacionalismos, primero, y de ordenación de las transferencias preautonómicas, después, a desbrozar un camino que puede ser seguido a través de esta selva de aspiraciones y de problemas». Máxime cuando no había ninguna referencia sobre cómo efectuar una completa «reestructuración del conjunto de las Administraciones públicas» que, por su misma complejidad, requería bastante más tiempo que los apenas trece meses que ocupó el cargo.

Fecha de creación

27/11/2014

Autor

Jaime Cosgaya García

Nuevarevista.net